



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ANDRÉA BERTELLI PERES

***AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO CONTEXTO DA  
MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL  
(1996-2016)***

CAMPINAS – SP

2020

ANDRÉA BERTELLI PERES

***AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO CONTEXTO DA  
MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL  
(1996-2016)***

*Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestra em Educação, na área de Educação.*

Orientador: Prof. Dr. Lalo Watanabe Minto

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA ANDRÉA BERTELLI PERES E ORIENTADA PELO PROF. DR. LALO WATANABE MINTO.

CAMPINAS – SP

2020

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca da Faculdade de Educação  
Rosemary Passos - CRB 8/5751

P415p Peres, Andréa Bertelli, 1981-  
As políticas de educação a distância no contexto da mercantilização da educação superior no Brasil (1996-2016) / Andréa Bertelli Peres. – Campinas, SP : [s.n.], 2020.

Orientador: Lalo Watanabe Minto.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Educação a distância. 2. Educação superior - Brasil. 3. Mercantilização - Educação. 4. Brasil - Política educacional. I. Minto, Lalo Watanabe, 1978-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Distance education policies in the Brazilian higher education context of commodification (1996-2016)

**Palavras-chave em inglês:**

Distance education

Brazilian higher education

Commodification of education

Education politics in Brazil

**Área de concentração:** Educação

**Titulação:** Mestra em Educação

**Banca examinadora:**

Lalo Watanabe Minto [Orientador]

Valdemar Sguissardi

Fabiana de Cássia Rodrigues

Fernando Henrique Protetti

**Data de defesa:** 19-02-2020

**Programa de Pós-Graduação:** Educação

**Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)**

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0003-3514-9748>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/1299709217189476>

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

***AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO CONTEXTO DA  
MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL  
(1996-2016)***

**Autora: Andréa Bertelli Peres**

**COMISSÃO JULGADORA:**

Prof. Dr. Lalo Watanabe Minto  
Dr. Valdemar Sguissardi  
Profa. Dra. Fabiana de Cássia Rodrigues  
Dr. Fernando Henrique Protetti

A Ata da Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

*Aos que lutam pela escola pública, direito universal e fundamental.*

## **Agradecimentos**

Ao meu orientador, Prof. Lalo Watanabe Minto, pela confiança, disponibilidade, leitura atenta, comentários, correções, indicações e indagações que muito contribuíram para a existência e o desenvolvimento desta pesquisa, desde o seu início.

Aos membros da banca avaliadora, na qualificação e na defesa, Prof. Valdemar Sguissardi e Prof.<sup>a</sup> Fabiana de Cássia Rodrigues, pelas valiosas contribuições, questionamentos e incentivo com que ajudaram esse trabalho a caminhar. Ao Prof. Fernando Henrique Protetti, pela disponibilidade em aceitar compor a banca da defesa e por suas atentas contribuições à versão final deste estudo.

Aos meus pais, pelo imenso carinho, apoio, incentivo, dedicação com que sempre se fazem presentes, em todos os momentos da minha vida.

Ao meu companheiro, João, pelo amor, carinho e compreensão.

Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil” - HISTEDBR, com quem, em diferentes momentos, compartilhei as angústias dessa caminhada.

Aos funcionários da Faculdade de Educação.

Aos queridos amigos de sempre Bruno, Renata, Marcela, Luciana, Érica. Aos amigos da “Kasinha”, pelo companheirismo diário. Ao Tango e à Tulipa, ao meu lado em cada palavra aqui escrita. E a todas as calorosas amigadas que, direta ou indiretamente, fizeram parte dessa caminhada.

Aos meus colegas de trabalho, professores e funcionários, defensores diários da rede pública de educação, pelo incentivo à realização deste desafio. A Fabiane, diretora da escola Dr. Tomás Alves, pela autorização prontamente concedida à minha licença nas datas pedidas.

Aos nossos alunos, que nos fazem acreditar na educação pública.

“A defasagem intrínseca no conteúdo do ensino destinado aos cidadãos dos bolsões de miséria, garante aos ditadores sedentos por corpos mutilados, que o véu da sujeira permaneça intacto encobrendo o purgatório carnavalesco”.

*A guerra não declarada na visão de um favelado*, 2012: 262. Eduardo Taddeo.

## RESUMO

No Brasil, a educação a distância (EAD) é definida por lei como uma modalidade de ensino que se caracteriza pelo uso das tecnologias da informação e da comunicação e pela não correspondência tempo-lugar entre alunos e professores. Partindo de uma perspectiva dialética, histórica e crítica, este estudo objetiva analisar o marco legal e as tendências de expansão da EAD na educação superior brasileira entre os anos de 1996 e 2016, para, então, posicionar-se dentro do debate colocado nos meios educacionais, acadêmicos e políticos, sobre o uso da EAD como via de democratização da educação superior no Brasil. A construção de uma visão crítica a esse entendimento se fez no sentido de evidenciar que a EAD, como orientação de política pública para expandir o acesso a educação superior, tem sua gênese com as reformas educacionais neoliberais e se desenvolve com o posterior aprofundamento dessas reformas, caracterizando-se, ao fim, como mais uma entre as diversas facetas da mercantilização da educação superior brasileira.

**PALAVRAS CHAVE:** Educação a Distância. Educação Superior no Brasil. Mercantilização da Educação. Políticas Educacionais no Brasil.



## **ABSTRACT**

In Brazil, distance education is defined by law as a teaching modality that is characterized by the use of information and communication technologies and by non-correspondence in time and place between students and teachers. From a dialectical, historical and critical perspective, this study aims to analyze the legal framework and the expansion trends of distance education in Brazilian Higher education between the years 1996 and 2016. Subsequently, position itself within a debate placed in educational, academic and politician circles on the use of distance education as a way of democratizing Higher education in Brazil. A critical point of view was placed in order to show that a public policy guideline to expand the access to Higher education through distance education has its genesis in the neoliberal reforms and is developed in their further deepening. Finally, distance education is characterized as one of the several facets of the commodification of Brazilian Higher education.

**KEY WORDS:** Distance Education. Brazilian Higher Education. Commodification of Education. Education Policies in Brazil

## RESUMEN

En Brasil, la educación a distancia se define por ley como una modalidad de enseñanza que se caracteriza por el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación y el desajuste de tiempo y lugar entre estudiantes y maestros. Este estudio tiene como objetivo analizar, desde una perspectiva dialéctica, histórica y crítica, el marco legal y las tendencias de expansión de la educación a distancia en la educación superior brasileña entre 1996 y 2016, y luego posicionarse en el debate que se coloca en los círculos educativos, académicos y políticos sobre el uso de la educación a distancia como una posibilidad de democratizar la educación superior en Brasil. La construcción de una visión crítica de este entendimiento se hizo para mostrar que la educación a distancia, como una orientación de política pública para expandir el acceso a la educación superior, tiene su origen en las reformas educativas neoliberales y se desarrolla con la profundización posterior de estas reformas. Al final, la educación a distancia es una de las muchas facetas de la mercantilización de la educación superior brasileña.

**PALABRAS CLAVE:** Educación a distancia. Educación superior brasileña. Mercantilización de la educación.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Gráfico 1.</b> <i>Evolução dos cursos de graduação EAD na área de educação, por categoria administrativa - Brasil - 2000 a 2005.</i>	135
<b>Gráfico 2.</b> <i>Expansão dos cursos de graduação EAD – Brasil – 2000 – 2017.</i>	154
<b>Gráfico 3.</b> <i>Evolução das matrículas nos cursos de graduação, segundo modalidade de ensino – Brasil – 2006 – 2017.</i>	156
<b>Gráfico 4.</b> <i>Expansão dos cursos de graduação EAD, por categoria administrativa – Brasil – 2002 – 2017.</i>	160
<b>Gráfico 5.</b> <i>Cursos de graduação EAD, por categoria administrativa e organização acadêmica – Brasil – 2002 – 2017.</i>	162

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.</b> <i>Evolução da educação superior por categoria administrativa - 1995 e 2000 – Brasil.</i>	98
<b>Tabela 2.</b> <i>Evolução das IES por organização acadêmica e categoria administrativa - Brasil - 1995 e 2000</i>	102
<b>Tabela 3.</b> <i>Evolução dos cursos de graduação EAD, por categoria administrativa, organização acadêmica e área de conhecimento - Brasil - 2000 a 2005.</i>	133
<b>Tabela 4.</b> <i>Matrículas na graduação EAD, por categoria administrativa - Brasil - 2002 a 2005.</i>	134
<b>Tabela 5.</b> <i>Matrículas na graduação EAD, por grau acadêmico - Brasil - 2002 a 2005.</i>	135
<b>Tabela 6.</b> <i>Expansão dos cursos de graduação EAD – Brasil – 2000 a 2017.</i>	151
<b>Tabela 7.</b> <i>Expansão das IES que ofertam graduação EAD – Brasil – anos selecionados</i>	153
<b>Tabela 8.</b> <i>Evolução das matrículas, ingressos e concluintes em graduação EAD – Brasil – 2006-2016.</i>	155
<b>Tabela 9.</b> <i>Participação dos cursos e matrículas EAD no total da graduação, por grau acadêmico do curso – Brasil – 2016.</i>	157
<b>Tabela 10.</b> <i>Cursos e Matrículas EAD da área de educação – Brasil – anos selecionados.</i>	158
<b>Tabela 11.</b> <i>Cursos e Matrículas EAD, por área – Brasil – 2016.</i>	158
<b>Tabela 12.</b> <i>Cursos e Matrículas EAD, por grau acadêmico dos cursos – Brasil – 2014 e 2016.</i>	159
<b>Tabela 13.</b> <i>Matrículas na graduação EAD, por categoria administrativa - Brasil - 2006 a 2016.</i>	160

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABED – Associação Brasileira de Educação a Distância  
ABMES – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior.  
ANACEU – Associação Nacional dos Centros Universitários.  
ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições do Ensino Superior.  
ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior.  
ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.  
ANUP – Associação Nacional das Universidades Particulares.  
AVA – Ambiente Virtual de Aprendizagem.  
BM – Banco Mundial.  
CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior  
CEAD – Centro de Educação Aberta e a Distância.  
CBE – Congresso Brasileiro de Educação.  
CECIERJ – Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro.  
CEDERJ – Consórcio Centro de Educação a Distância do Rio de Janeiro,  
CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica.  
Ceja – Centro de Educação de Jovens e Adultos.  
CES – Câmara de Educação Superior.  
C&T – Ciência e Tecnologia.  
CF – Constituição Federal.  
CNE – Conselho Nacional de Educação.  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.  
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.  
CREDUC – Programa de Crédito Educativo.  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
EAD – Educação a distância  
EJA – Educação de Jovens e Adultos.  
FHC – Fernando Henrique Cardoso.  
FIES – Programa de Financiamento Estudantil.  
FMI – Fundo Monetário Internacional.  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.  
FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Educação.  
GERES – Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior.  
GTEADES – Grupo de Trabalho de Educação a Distância para a Educação Superior.  
GT – Grupo de Trabalho Interministerial.  
IES – Instituições de Ensino Superior.  
IFs – Institutos Federais.  
IFES – Instituto Federal do Espírito Santo.  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”.  
IPO – Oferta Pública Inicial  
IUVB.BR - Rede Brasileira de Educação a Distância — Instituto Universidade Virtual Brasileira.  
LDB / LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação.  
MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado.  
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia.  
MEC – Ministério da Educação.  
MP – Ministério Público.  
NUPES – Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior.  
ONU – Organização das Nações Unidas.  
OS – Organização Social.  
PAPEDE – Programa de Apoio à Pesquisa em Educação a Distância.  
PEC-FORPROF – Programa Especial de Formação Universitária de Professores.

PNE – Plano Nacional de Educação.  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.  
Proformação – Programa de Formação de Professores em Exercício.  
PRONTEL – Programa Nacional de Teleducação.  
PPP – Parceria Público-Privada.  
PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.  
REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.  
RNP – Rede Nacional de Pesquisa.  
SATE – Sistema Avançado de Tecnologias Educacionais.  
SEAT – Secretaria de Aplicação Tecnológica.  
SEB – Secretaria de Educação Básica.  
SECTI – Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação.  
SEED – Secretaria de Educação a Distância.  
SEESP – Secretaria de Educação Especial.  
SEMTC – Secretaria de Educação Média e Tecnológica.  
SESU – Secretaria de Educação Superior.  
TIC – Tecnologias da Informação e da Comunicação.  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil.  
UAB – Universidade Aberta do Brasil.  
UDESC – Universidade Estadual de Santa Catarina.  
UNESCO – Organização das Nações Unidas Para Educação, Ciência e Cultura.  
UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.  
UNIREDE - Universidade Virtual Pública do Brasil.  
USP – Universidade de São Paulo.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
<b>1. INTERVENÇÃO CONSENTIDA</b>	<b>29</b>
1.1. UMA NOVA ORDEM INTERNACIONAL E A REVERSÃO NEOCOLONIAL BRASILEIRA	29
1.2. A INTERVENÇÃO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS DO CAPITAL NA PERIFERIA DO SISTEMA	35
1.3. UMA NOVA SOCIABILIDADE CAPITALISTA	45
1.4. OS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR	58
<b>2. MERCANTILIZAÇÃO E EAD: NOVAS FACES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL</b>	<b>73</b>
2.1. A DÉCADA DE 1990 E A REFORMA PRIVATISTA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	73
2.2. AS ESTRATÉGIAS DA EXPANSÃO PRIVATISTA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS ANOS 1990	84
2.3. AS BASES DE UMA POLÍTICA NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA (1996-2005)	103
2.4. A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA COMO ESTRATÉGIA DE MASSIFICAÇÃO E MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (2006-2016)	142
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>164</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>167</b>

## INTRODUÇÃO

Ao longo das duas últimas décadas a educação a distância (EAD) se disseminou por todo o nível superior de ensino no Brasil, da graduação à pós-graduação, passando por cursos de bacharelado, licenciatura, tecnólogo e de especialização, nos setores público e privado.

Alguns números permitem ilustrar o rápido e significativo avanço da EAD, que se deu, sobretudo, no último decênio: em 2000, havia 10 cursos de graduação a distância em todo o país. Em 2005, esse número chegou a 189 e, em 2016, a 1.662. Há de se notar que, em fins de 2005, foi assinado o Decreto nº 5.622, revogando os Decretos nº 2.494 e nº 2.561 de 1998 e atualizando a regulamentação do Art. 80 da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB-96), cujo teor compromissava o poder público com o incentivo ao “desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada” (Art. 80, LDB-96) e garantia o necessário suporte legal à EAD. Também em 2005, começaram os trabalhos de concepção da Universidade Aberta do Brasil (UAB), um sistema de integração em rede de instituições de educação superior (IES) públicas para a oferta de cursos de graduação a distância. Em 2016, último ano analisado por este estudo, o então ministro da educação, Aloísio Mercadante, homologou, em março, a Resolução nº 1 do Conselho Nacional de Educação, com vistas a estabelecer “diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade à distância”. Reforçava-se, assim, o suporte legal e o incentivo para a EAD. Neste contexto, o número de cursos de graduação a distância chegou a 4,8% do total de cursos de graduação (presenciais e a distância), dos quais 387 eram de bacharelado (1,9% do total de cursos de bacharelado), 663 de licenciatura (9% do total de cursos de licenciatura) e 612 tecnológicos (9% do total de cursos tecnológicos). Por fim, e apenas para ressaltar a destacada importância que a EAD deve adquirir na próxima década, observamos que, sob o impulso de um novo Decreto, o de nº 9.057 de 25 de maio de 2017, o número de cursos de graduação a distância atingiu, naquele mesmo ano, o total de 2.108, registrando um crescimento de 27%, ainda maior que nos anos anteriores, nos quais, desde 2010, se mantinha próximo aos 10%.

Frente a esse quadro, tem se colocado nos meios acadêmicos um debate sobre o sentido e o significado da EAD na educação superior nacional. Dentro deste debate ocupa

posição central o argumento – também presente nos documentos de política educacional de Estado – que relaciona a EAD à possibilidade de democratização desse nível de ensino. De um lado, estão os entusiastas desta modalidade de ensino, confiando-lhe o potencial de expandir o acesso de amplas camadas da população à educação superior. Entendem, também, que o contato com as novas tecnologias da informação e da comunicação (TIC) e o aprendizado para o uso destes recursos guarda relação direta com a EAD. De outro lado, autores de viés crítico buscam desvelar os interesses políticos e econômicos que impulsionam o crescimento da EAD – enfatizando, especialmente, as especificidades que esse processo assume nos países periféricos.

Seguindo Malanchen (2015: 24), aquele primeiro conjunto de intelectuais, entusiásticos da EAD, em que pese aproximarem-se pela semelhança no argumento central de sua defesa – democratização da educação superior e aprendizado para o uso das TIC – encerram também uma significativa diferença, uma vez que não compreendem da mesma maneira o desenvolvimento e a função da EAD em nossa sociedade. Assim sendo, Malanchen distingue um grupo de autores que entende a EAD como uma “modalidade de ensino” necessária para se alcançar a, geograficamente difícil e financeiramente custosa, tarefa de democratizar a educação no Brasil, o que, se feito, impactaria positivamente na construção de uma sociedade mais democrática em todos os espaços da vida social – cultural, política e economicamente. Em resumo, entendem a educação como uma via de inclusão social e a EAD como a “modalidade de ensino” que permitiria levá-la ao alcance de todos. Dos textos aqui consultados<sup>1</sup>, identifico como sendo pertencentes a este grupo: Alonso (2010; 2014), Arruda e Arruda (2015), Borges (2015), Belloni (2002; 2012), Preti (2009). O segundo grupo centra-se no conceito de “sociedade da informação” ou “do conhecimento” e no cálculo econômico de custo-benefício para defender a EAD como a “modalidade de ensino” mais adequada para formar o cidadão que a nova sociedade exige – empreendedor, flexível, eficiente, socialmente responsável e emocionalmente resiliente –, além de ser financeiramente vantajosa. Azevedo (2003), Leite e Dias (2007), Leite e Silva (1999), Moran (2005; 2009), pertencem a este grupo. Por fim, cabe notar, seguindo mais uma vez Malanchen (2015: 24), que estes grupos, ainda que ideologicamente diferenciados

---

<sup>1</sup> Alguns são os mesmos textos estudados por Malanchen, porém não utilizei todos os mesmos textos e autores, bem como acrescentei outros, ainda que sempre seguindo os critérios de diferenciação propostos pela autora. Cf. Malanchen, 2015: cap. 1.



na defesa da EAD, assemelham-se em mais um ponto, qual seja: “a produção desses autores articula-se a programas de EAD que são por eles coordenados ou que foram por eles implantados em instituições públicas e privadas em âmbito nacional”, ou dos quais participam.

Sobre a defesa da EAD elaborada por esses estudiosos, descrevo, a seguir, as principais linhas argumentativas utilizadas em cada um dos grupos acima indicados. Cinco, foram as argumentações que se destacaram na primeira vertente, a saber:

#### *a. Abrangência geográfica e numérica*

Bastante unânime é a defesa da EAD pelo argumento de que a sua utilização permitiria superar uma das mais cruéis características históricas da educação superior no Brasil, qual seja, seu “elitismo”, no sentido de ter sido estruturada para atender aos membros e interesses das elites nacionais e, por isso, ser de acesso restrito, com ínfima quantidade de vagas em relação à população potencial, além de estar concentrada em capitais e nas regiões mais ricas do país. Nesse sentido, argumenta e conclui Borges:

[...] o Sistema UAB é uma ação, no âmbito das políticas públicas para EaD no Brasil, com vistas a interiorizar e democratizar a educação superior no país. [...] desejamos apenas destacar o caráter histórico de desenvolvimento de tais políticas no Brasil, que, grosso modo, têm como pano de fundo a necessidade de expansão de um já demonstrado tão restrito ensino superior. (BORGES, 2015: 84).

[...]

A expansão no número de vagas ofertadas por meio dos cursos EAD também não pode ser ignorada. Não é possível negar que esse aumento de vagas causa também um incremento de possibilidades para as classes há muito excluídas das universidades.

[...] a EaD tem sido importante no processo histórico de democratizar o ensino superior em nosso país, substanciando suas vagas, avançando na questão do acesso e, ainda, interiorizando as IES públicas e privadas em praticamente todo o território nacional. (BORGES, 2015: 91).

Notemos ainda que a essa argumentação está subentendida outra “vantagem” da EAD em relação à educação “presencial”, referente ao seu menor custo. Afinal, é principalmente por essa característica que a EAD se diferencia, segundo os argumentos de seus defensores, no sentido de viabilizar a necessária expansão numérica e geográfica da educação superior no país.

*b. Inclusão social*

Relacionado ao argumento anterior, da abrangência geográfica e numérica, a possibilidade de alcançar maior inclusão e justiça social é outro ponto forte no discurso daqueles que defendem a EAD como uma via para a democratização da educação superior. Nesse sentido, os autores entendem que a EAD se constitui como uma resposta política a pressões sociais que, sendo há tempos urgentes, conseguiram se fazer ouvir apenas na primeira década deste século. Assim sendo, para esses autores, a EAD seria uma política educacional para possibilitar o acesso à educação superior a uma ampla parcela da população que é diversificada em suas características e demandas e que foi, historicamente, excluída desta etapa do ensino. Por meio deste acesso à educação, cultura e tecnologia, espera-se que estes grupos, antes excluídos, sejam inseridos ao mercado de trabalho, à geração de renda, à atuação política e aos circuitos de cultura, inovação e tecnologia. Nessa linha, são as considerações de Preti:

Devemos, pois, continuar sonhando e buscar realizar a utopia de uma sociedade mais justa, em que a educação, a formação e os conhecimentos sejam realmente um bem de todos, e não de minorias. A EaD tem essa potencialidade, facultando a milhões de excluídos realizar também seus sonhos e utopias. (PRETI, 2009: 33).

[...]

A EaD diante das limitações e falhas do sistema educacional vigente, deve ser compreendida como educação permanente e contínua, por suas próprias características e objetivos, pois busca dar respostas mais imediatas à demanda premente de uma parcela significativa da população historicamente excluída dos serviços oferecidos pelo sistema educacional tradicional. Coloca-se como algo capaz de gerar outras possibilidades de acesso ao conhecimento, à cultura e à tecnologia. (PRETI, 2009: 156).

[...]

A Educação a Distância, assim, poderá oferecer à população uma educação acessível, flexível e de qualidade que atenda às suas necessidades e expectativas, fortalecendo a possibilidade de a educação promover o crescimento pessoal dos aprendentes e provocar mudanças em seu entorno familiar, profissional e social. (PRETI, 2009: 158).

Destaca-se desta argumentação que nela ecoam tanto o princípio da “educação ao longo da vida”, como o compromisso com a “educação para todos”, duas diretrizes marcadamente presentes nas políticas educacionais internacionais das últimas três décadas.

Deixa-se, assim, transparecer uma afinidade, ainda que não integral, entre os argumentos de Preti (2009) e as orientações dos organismos internacionais para o setor de educação.

### *c. Transformação social*

Esse discurso que entende a inclusão e a justiça social como resultados da democratização do acesso a educação superior através de políticas de EAD traz em seu bojo uma concepção política sobre o alcance da educação como estratégia de mudança social. Em seus termos, a educação, levada a todos, seria a condição necessária para a conquista de uma efetiva democracia – social, cultural, política e econômica –, uma cidadania plena. É o que transparece nas conclusões de Arruda e Arruda:

A democratização da Educação Superior envolve a discussão sobre o seu caráter público e de formação ampla e cidadã. As políticas públicas para a Educação a Distância na última década trouxeram avanços e retrocessos. A ampliação das vagas para a Educação Superior pública, bem como as políticas de formação continuada de professores constituem avanços significativos, entretanto, o retrocesso é a manutenção de um modelo que torna a EaD “provisória”. Dentro dessa provisoriedade corre-se o risco de construir uma modalidade de educação de caráter emergencial, voltada para a resolução rápida de uma demanda por mão de obra qualificada. (ARRUDA; ARRUDA, 2015: 333).

[...]

O problema, [...], não é a modalidade, mas a maneira como ela é tratada pelas políticas públicas brasileiras, com ações direcionadas para o barateamento e a massificação da educação superior no Brasil.

Democratização da educação se difere de massificação da educação na sua origem. A primeira pauta-se pelo dever do Estado de oferecer a equidade aos cidadãos em tudo aquilo que é básico e necessário para a sua integração social. Trata-se de uma dimensão quantitativa, mas que privilegia o aspecto qualitativo da formação de caráter marcadamente emancipatório e democrático. (ARRUDA; ARRUDA, 2015: 335).

Novamente, convém destacar, pelo uso do conceito “equidade”, indícios de uma afinidade entre essa linha discursiva e as diretrizes desenhadas pelos organismos internacionais para os países da periferia do sistema capitalista, no sentido de que, para essas instituições, que operam uma política de segurança sistêmica para o desenvolvimento do capital sob a hegemonia da ideologia neoliberal, a justiça social deixa de ser vista da perspectiva da garantia de direitos sociais universais – típica no Estado de Bem Estar Social –

e passa a ser entendida pela perspectiva do mérito individual, como garantia de acesso a bens, ou garantia de “equidade de oportunidades”.

#### *d. Qualidade*

O tema da qualidade é outro sempre presente no discurso dos defensores da EAD, porque, se afirmam o potencial digital e socialmente inclusivo desta modalidade de ensino, também alertam sobre as condições para efetivá-la: através de uma legislação adequada, capaz de legitimar a prática da EAD com o estabelecimento de regras claras, incentivos, financiamento e, sobretudo, mecanismos de avaliação de qualidade. Nesse sentido, apontam os “descaminhos” das políticas públicas de EAD para a educação superior no Brasil, por exemplo, a precarização das relações de trabalho, a certificação em larga escala como norte das políticas ou a concentração da oferta de cursos em licenciaturas e pedagogia ou em instituições privadas. Tendo em mente essas e outras questões, assevera Alonso:

O que se observa, [...], são mesclas de delineamentos e problemáticas de diferentes ordens e natureza: de formas de financiamento e relação entre entes federados, de significar profissionalização para o contingente de tutores e diversificação de oferta que implique melhor distribuição, portanto, experimentação e estruturação de infraestrutura que sustente a formação para além das licenciaturas, [...].

Por se tratar de política pública endossada por um aporte de recursos financeiros substantivos (seriam, entre os anos de 2006 a 2012, aproximadamente R\$ 3.618.670.135 disponibilizados ao Sistema UAB), as problemáticas que se inserem no contexto da oferta e expansão do ensino superior denotam novos campos e direções cada vez mais complexos. Justamente por não se tratar de feitos ordinários, à medida que esse movimento tem por base a formação que se diferencia pelo atravessamento do uso mais intenso das TIC ou de reorganizações e relações institucionais diferenciadas, apenas como exemplo, constrange as tomadas de decisões relevantes na e para a oferta de cursos na modalidade de EaD, flagrando, portanto, a urgência para que essa política seja avaliada e repensada considerando o até aqui instaurado. [...], muito do reforço de pré-conceitos relacionados à oferta da EaD no ensino superior tem estreita relação com a maneira pela qual se dá sua instauração, daí a avaliação do instaurado como imperativo para a reorganização e a readequação desta oferta. (ALONSO, 2014: 48-49).

O argumento da qualidade associado ao da regulação e da avaliação é outra diretriz dos organismos internacionais para a educação, sobretudo do Banco Mundial (BM). Nesse argumento está pressuposto um novo papel para o Estado, em que a primazia está em sua

face reguladora e avaliadora das políticas públicas. Tendo como objetivo legitimar a EAD e tomando-a como sendo a principal forma de uso das TIC na educação, a citação acima tangencia o argumento dos organismos internacionais, embora sem endossar o discurso privatizante do BM. O fato é que, sem questionar a EAD, Alonso (2014) busca justificar os problemas que têm sido a ela relacionados pelos pesquisadores mais críticos como sendo erros na “maneira pela qual se dá a sua instauração”. Por esse procedimento, retira do foco de sua análise a crítica aos pressupostos neoliberais que orientam as políticas públicas para a educação superior, deixando também de lado a crítica aos interesses privatistas que as defendem. Contudo, é através dessas políticas que a EAD se justifica e tem sua razão de existir.

#### *e. Aplicação das TIC em educação*

Ainda que nem todos os autores aqui considerados relacionem diretamente a EAD às TIC – utilizando-se, por vezes, de uma conceituação mais ampla, em que abarcam desde o ensino por correspondência e por rádio até o uso da internet e das mídias digitais –, todos reconhecem que há, na atualidade, uma direta relação entre esses termos, EAD-TIC. Utilizando-se desta conceituação mais ampla, Belloni (2002; 2012) reconhece pelo termo *pós-fordismo*, o momento histórico do capitalismo em que as TIC se desenvolvem. Relaciona, assim, as transformações no processo de produção e no mundo do trabalho com o desenvolvimento das TIC, que estariam na raiz daquelas transformações. A EAD, segundo suas análises, seria a forma prioritária, embora não exclusiva, pela qual as TIC são aplicadas à educação: “o fenômeno educação a distância, aqui entendido como parte de um processo de inovação educacional mais amplo que é a integração das novas tecnologias de informação e comunicação nos processos educacionais” (BELLONI, 2002: 123). Nesse sentido, a EAD é compreendida como o desdobramento – quase “natural” – daquelas transformações dentro da área da educação, e possibilitaria, devido ao uso das TIC, ganhos de qualidade no processo educativo. Segundo argumenta a autora:

[...] o uso de tecnologias de informação e comunicação (TIC) e de metodologias oriundas da experiência e do conhecimento produzido no campo de EAD aparece como a melhor solução para tornar mais eficientes e produtivos os sistemas de

ensino convencionais em todos os níveis e permitir sua expansão em efetivos (número de alunos) e diversificação de ofertas mais adequadas às demandas sociais. (BELLONI, 2012: 112).

[...]

Cabe lembrar uma observação importante, aceita pela maioria dos especialistas e educadores que trabalham e estudam o uso educativo de TICs: nos tempos em que vivemos, o uso de metodologias não presenciais, utilizando tecnologias interativas, é provavelmente um dos melhores meios de ao mesmo tempo melhorar a qualidade e assegurar a expansão do ensino superior. (BELLONI, 2012: 115).

Assim, embora Belloni (2002; 2012) reconheça o momento histórico do desenvolvimento da EAD e a possibilidade de ela se vincular ao processo de mercantilização e massificação da educação, característico da conjuntura política neoliberal em curso, suas análises não estabelecem relações diretas entre os termos EAD-massificação-mercantilização, ou seja, não compreendem que o uso da EAD é colocado como opção de política pública exatamente porque atende às demandas das concepções neoliberais e às diretrizes internacionais para a educação. Em outras palavras, toma-se a massificação e a mercantilização como consequências de uma concepção equivocada de política pública, que não sabe tirar bom proveito dos aspectos técnicos ou pedagógicos trazidos pelas experiências de uso das tecnologias em educação. Esse posicionamento é o que se pode inferir das considerações a seguir:

No Brasil (...), tem havido experiências de educação a distância nas quais se pode observar algumas características estruturais recorrentes: as políticas públicas do setor têm um caráter tecnocrático, autoritário e centralizador que as destina necessariamente a resultados medíocres, senão ao fracasso, ao passo que a iniciativa privada vai ganhando terreno, construindo competência e obtendo verbas públicas. No Brasil, é difícil pesquisar sobre os aspectos propriamente técnicos ou pedagógicos das experiências de uso educativo de tecnologias como a televisão, o computador, a telemática, ou mesmo o rádio, porque esbarramos sempre nas determinações econômicas e políticas. (BELLONI, 2002: 124-125).

Esta análise, como outras anteriormente expostas (ARRUDA; ARRUDA, 2015; ALONSO, 2014) que caminham no sentido de compreender as críticas à EAD como problemas de implementação, acaba por considerar irrelevante que a EAD seja, em si mesma, uma *opção estratégica, entre outras*, para o uso das tecnologias em educação. Por isso, desconsidera que, nem essa *opção estratégica*, nem os seus aspectos técnicos e pedagógicos são “neutros”, ao contrário, uma vez que são desenvolvidos na medida em que se tornam coerentes com as concepções e os objetivos das políticas públicas que a implementam.

Sobre o segundo grupo de autores defensores da EAD, destaco, a seguir, as duas principais linhas argumentativas que foram identificadas pela leitura de seus estudos.

*f. Expansão numérica a baixo custo*

O potencial numericamente expansivo da EAD é um argumento importante também no discurso desses outros defensores da modalidade. Contudo, os autores agora em análise expõem mais explicitamente a relação direta entre escala e custos – relativamente mais baixos que na educação presencial –, uma vez que se mostram mais atentos ao seu potencial mercadológico, no sentido de apontarem para os nichos de mercado, os consórcios e as parcerias, bem como para as políticas públicas voltadas a essa modalidade. Leite e Silva (1999: 1) apresentam como um dos pontos fortes da EAD a “alta relação de custo-benefício, pois pode treinar um maior número de pessoas e com maior frequência, reduz custos de deslocamentos de pessoal, e novos alunos podem ser incluídos no sistema sem custo adicional”. Azevedo (2003) pondera que essa expectativa não seria exatamente real em uma EAD de “qualidade” – “EAD online DE QUALIDADE não é nem tão barato e nem tão lucrativo quanto muitos imaginam”, uma vez que o ganho em escala estaria diminuindo devido ao “tempo de vida útil do material didático que só tende a diminuir em todos os campos do saber, pela obsolescência acelerada da informação e do conhecimento”. Ainda assim, escala e custo parecem ser argumentos sempre presentes para a defesa da EAD, mesmo que ponderados pela questão da “qualidade”, conforme assevera Moran (2009: 2): “A EAD, apesar do preconceito de muitos, é fundamental para modificar processos insuficientes e caros de ensinar para muitas pessoas ao longo da vida”. E conclui:

Há muitas contradições e tensões na educação. As principais se devem a que em alguns momentos focamos a educação mais como direito – educação para todos – enquanto que, em outros, o foco é a educação como negócio – como bem econômico, serviço, que se compra e vende, se organiza como empresa e onde se busca a maior rentabilidade, lucro e retorno do investimento.

É importante estarmos atentos como educadores e como sociedade a reequilibrar a educação como direito e como negócio, a buscar inovações na gestão, mas com foco na aprendizagem significativa, humanística, afetiva e com valores sólidos. Temos que inovar, avançar, criar uma educação mais próxima do aluno de hoje e das possibilidades de uma sociedade conectada, mantendo os valores humanos, afetivos e éticos cada vez mais vivos e predominantes. Podem conviver a educação como direito e como negócio, de forma equilibrada. Mas é bom estarmos atentos

como sociedade a que a racionalidade administrativa não se sobreponha à pedagógica. (MORAN 2009: 8).

Mais próxima das diretrizes privatizantes dos organismos internacionais, essa argumentação naturaliza o “negócio da educação”, construindo um discurso que apaga o antagonismo inerente entre educação-direito fundamental, de oferta gratuita e estatal, e educação-mercadoria (Rodrigues, 2007), que se move pelo objetivo do lucro. Nesse discurso, os verbos inovar e avançar são relacionados, ao mesmo tempo e ideologicamente, às TIC e à iniciativa privada, que as possibilitaria. Por outro lado, ao ser mais explícito em sua concordância com mercantilização da educação, o autor deixa nítida a afinidade entre a EAD e a lógica gerencial que dirige os negócios para atender os interesses da acumulação capitalista.

*g. Adaptação às exigências do mercado de trabalho e da nova sociedade*

A defesa da EAD nesse segundo grupo de autores é fundamentada na perspectiva da “sociedade da informação” ou “do conhecimento”, em que o conhecimento é entendido como um bem econômico, porém efêmero, de modo que cabe a cada indivíduo a responsabilidade de investir na contínua atualização de suas habilidades e competências – aderindo ao *princípio da educação para a vida toda* –, e conquistar melhores oportunidades econômicas, sociais, políticas e culturais. Nesse sentido, a EAD é entendida como uma possibilidade para melhor preparar ou integrar os trabalhadores às novas exigências do mercado e da sociedade, de modo a torná-los mais aptos a lidar – tanto tecnicamente, como emocionalmente – com os desafios dessa contemporaneidade. A afinidade entre as características que poderiam ser desenvolvidas nessa “modalidade de ensino” e os princípios da pedagogia das competências é destacada pelos autores para justificar as vantagens da EAD, conforme se lê a seguir:

[...] a educação online exige o desenvolvimento de um modelo pedagógico específico. [...] há razoável consenso em torno do fato de que esta pedagogia deve estar atenta aos seguintes aspectos: 1. Hoje, cada vez mais são exigidos profissionais e cidadãos capazes de trabalhar em grupo, interagindo em equipes reais ou virtuais. 2. Cada vez mais trabalhar e aprender se tornam uma só coisa, e como trabalhar se torna cada vez mais algo que se faz em equipe, aprender



trabalhando se faz cada vez mais em grupo. 3. Mais do que o sujeito "autônomo", "autodidata", a sociedade hoje requer um sujeito que saiba contribuir para o aprendizado do grupo de pessoas do qual ele faz parte, quer ensinando, quer mobilizando, respondendo ou perguntando. É a inteligência coletiva do grupo que se deseja pôr em funcionamento, a combinação de competências distribuídas entre seus integrantes, mais do que a genialidade de um só. 4. Dentro deste quadro, aprender a aprender colaborativamente é mais importante do que aprender a aprender sozinho, por conta própria. Colaborar, mais do que simplesmente laborar. 5. Também dentro deste quadro, os papéis de professor e aluno se modificam profundamente. O aluno deixa de ser visto como mero receptor de informações ou assimilador de conteúdos a serem reproduzidos em testes ou exercícios. O professor deixa de ser um provedor de informações ou um organizador de atividades para a aprendizagem do aluno. Aluno e professor passam a ser companheiros de comunidade de aprendizagem, o professor com uma função de liderança, de "animação" no sentido mais literal da palavra, de despertar a "alma" da comunidade. E nisto é apoiado e acompanhado por seus alunos, que também se animam uns aos outros, procurando todos, o crescimento de todos. (AZEVEDO, 2003).

Por fim, os autores preveem o ensino semipresencial como tendência a se difundir com o desenvolvimento da sociedade do conhecimento, de modo que a EAD e a educação presencial se “confundiriam”:

Dependendo do projeto pedagógico do curso, da instituição, da idade do aluno haverá diferentes formatos de curso, níveis de flexibilidade, de orientação. Mas todos terão muito menos presença física do que há hoje, menos horários rígidos como acontece atualmente. O semipresencial avançará, porque se adapta muito mais à nova sociedade aprendente, conectada; porque as crianças e jovens já têm uma relação com a Internet, as redes, o celular e a multimídia muito mais familiar do que os adultos. O semipresencial já é uma experiência vivida em muitas outras situações por eles. A escola é que não os está acompanhando. O semipresencial avançará também porque para os mantenedores das escolas reduzirá custos de utilização de infraestrutura, de ocupação de espaço, de horas aula de professores. E a legislação precisa possibilitar esta flexibilidade das formas de ensino e aprendizagem que mais se adaptem às necessidades de cada pessoa e grupo em todos os níveis de ensino. (MORAN, 2005: 9).

Convém destacar que esta argumentação pressupõe o não-lugar da escola para o acontecer do processo educativo formal, o que Barreto (2012) chamou de desterritorialização da escola. Em lugar do professor e da escola, as TIC são trazidas para o centro do processo educativo, como garantia de qualidade e de aprendizado, o que revela o determinismo tecnológico como pressuposto analítico. Por fim, nota-se também que, na citação acima, Moran deixa transparecer a lógica do lucro como o elemento determinante para as “modernas” decisões “pedagógicas” e reclama, em defesa da liberdade para essas decisões, pela “flexibilização” da legislação.

Esse panorama inicial teve como objetivo levantar as principais linhas argumentativas desenvolvidas em defesa do uso da EAD como política pública para a expansão da educação superior, pública e privada, no país. Em contraposição, um conjunto de autores críticos tem demonstrado não apenas os pontos sensíveis diretamente relacionados à expansão da EAD nesse nível de ensino, como também e, sobretudo, tem se dedicado a desvelar, a partir da compreensão dos processos em perspectiva histórica, as determinações que culminam na legitimação, no incentivo e na expansão desta “modalidade de ensino”. Nesse sentido, a crítica se constrói por dois eixos principais: um primeiro que denuncia a mercantilização do ensino – e a EAD como um novo e interessante nicho de mercado – sendo tal processo levado a cabo por duas vias complementares, uma a expansão do setor privado, outra a privatização das instituições de educação superior (IES) públicas através das parcerias público-privadas (PPP), da criação de fundações para a venda de ‘serviços educacionais’ e da incorporação da lógica administrativa gerencial-empresarial. O outro eixo crítico denuncia a rápida expansão do acesso a uma educação superior encurtada, esvaziada e a distância, como meio de adequação da formação – técnica e ideológica – às novas exigências do mercado de trabalho nas chamadas “globalização” e “sociedade do conhecimento”. Por fim, como substrato a esses eixos críticos está uma compreensão dialética e histórica sobre o desenvolvimento e uso de técnicas, segundo a qual:

[...] a configuração das técnicas está associada ao modo de produção dominante. Portanto, as inovações tecnológicas se dão no quadro da sociedade capitalista e estão mergulhadas nas contradições inerentes à própria sociedade de classes. Essas inovações têm constituído exatamente o arcabouço midiático, a base material fundamental que permite o funcionamento e intensificação da mundialização financeira. Apesar da imposição de uma “lógica do instrumento” que identifica as inovações tecnológicas como as grandes vias de “democratização” das informações e do conhecimento em tempo real, as redes informacionais não alcançam todos em todos os lugares, mas algumas regiões que representam interesses estratégicos para o capital. Portanto, não existe homogeneização do espaço. Quando o discurso dominante se refere à superação dos espaços, está se referindo às redes e não aos espaços, pois as redes não alcançam tudo e todos, fazendo com que os espaços continuem diferenciados e hierarquizados. (LIMA, 2004: 1-2).

Seguindo essa linha crítica procuramos nos posicionar e elaborar este estudo, que se propôs a analisar o marco legal e as tendências de desenvolvimento da EAD no país entre os anos de 1996 e 2016. Partimos das orientações de Neves e Fernandes (2002) para encontrar as determinações das reformas educacionais por que passou o país nos anos

1990, década em que, com a LDB-96 e os Decretos 2.494 e 2.561 de 1998, foram criadas as condições legais para a institucionalização da EAD em todos os níveis de ensino no país. Segundo estes autores, tais determinantes estão nos processos mais gerais, a reestruturação produtiva e a reconfiguração do padrão de acumulação do capital que se iniciam com a crise capitalista da década de 1970, e nos mais específicos:

a) no papel que vem desempenhando o Brasil no capitalismo internacional nos tempos de mundialização do capital; b) no padrão neoliberal de desenvolvimento, em especial nas novas funções econômicas e de mediação política assumidas pelo Estado; c) na correlação das forças sociais, particularmente no que se refere às reivindicações educacionais dos vários sujeitos políticos coletivos, estrutural ou conjunturalmente agrupados em torno dos interesses da burguesia ou do proletariado. (NEVES; FERNANDES, 2002: 24).

Elaborado a partir dessas indicações – que podemos sintetizar como inserção periférica do Brasil à “ordem globalizada”; adequação do Estado e da sociabilidade às políticas neoliberais; correlação de forças sociais que conforma o padrão de luta de classes no país na atual fase do desenvolvimento capitalista – este estudo está dividido em dois capítulos; em cada qual se buscou destacar aqueles três determinantes específicos.

No primeiro capítulo pretendeu-se abordar como, ao longo dos anos 1980 e 1990, e dentro da conjuntura dos processos mais gerais e globais de reestruturação produtiva e reconfiguração do padrão de acumulação do capital, o Brasil se reposicionou na divisão internacional do trabalho a partir de um processo de reversão neocolonial (SAMPAIO Jr, 1999; 2007). Ganhou destaque o papel desempenhado pelos organismos internacionais do capital na orquestração deste processo na periferia no sistema, especialmente com respeito a suas diretrizes para uma reforma das políticas educacionais e da educação superior. A metodologia utilizada para a construção deste capítulo consistiu em pesquisa bibliográfica e análise documental, com destaque para análise dos documentos *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, publicado pelo Banco Mundial originalmente em inglês em 1994 (BANCO MUNDIAL, 1995), e *Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior*, publicado pela UNESCO originalmente em inglês em 1995 (UNESCO, 1999).

O segundo capítulo apresenta o contexto brasileiro em que a EAD se legitimou e se consolidou como estratégia de política pública para a expansão da educação superior. Na primeira e segunda seção deste capítulo, foram expostos os resultados da pesquisa bibliográfica sobre a “reforma educacional” dos anos 1990 para esse nível de ensino, em

cuja análise se buscou articulá-la aos eixos das orientações internacionais destacados no capítulo anterior. É nesse contexto que emerge a EAD como estratégia de política pública. Nas duas últimas seções, analiso a implementação do marco legal da EAD e a constituição de uma política nacional de educação na “modalidade” a distância, o que serviu de base para a expansão da educação superior dentro dos marcos reformistas orientados pelos organismos internacionais. Esta análise está subsidiada pelo estudo das estatísticas da EAD no nível superior, coletadas a partir dos *Censos da Educação Superior*, publicados anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Além da pesquisa bibliográfica e da análise dos dados estatísticos, a metodologia para a escrita desse segundo capítulo também contou com a análise documental de leis, decretos e portarias governamentais.

Conclui-se evidenciando que a EAD, como orientação de política pública para a expansão do acesso a educação superior, por ter sua gênese no bojo da reforma educacional neoliberal e estar se desenvolvendo nas condições do aprofundamento dessa reforma, caracterizada pela massificação e profunda mercantilização da educação superior, coloca-se muito mais como uma política que serve aos interesses econômicos e políticos do capital do que a um processo de democratização educacional e social.

## 1. INTERVENÇÃO CONSENTIDA

Globalização não é um conceito sério. Nós, americanos, o inventamos para dissimular nossa política de entrada econômica nos outros países.

John Galbraith, 1997.

Neste capítulo será analisado o contexto em que os organismos internacionais do capital adquirem maior influência sobre as políticas educacionais dos países da periferia do sistema, bem como serão analisados alguns documentos desses organismos para que tracemos as suas principais orientações para as políticas educacionais de educação superior, de modo a relacioná-las ao desenvolvimento da EAD.

### 1.1. UMA NOVA ORDEM INTERNACIONAL E A REVERSÃO NEOCOLONIAL BRASILEIRA

Ao longo dos anos de 1960 e 1970 o sistema capitalista atravessou um momento de crise no padrão de acumulação então em vigência. Para os países centrais essa crise ganha forma com a crise das relações de produção fordistas e com a crise da sociabilidade e da institucionalidade arquitetadas a partir do Estado de bem-estar social. Na periferia do sistema, essa crise se manifesta a partir da exaustão do modelo desenvolvimentista de substituição de importações e com a crise da correspondente forma de Estado. Em fins dos 1970, um novo padrão de acumulação começa a se estruturar e a emergência do neoliberalismo instaura uma nova correlação de forças e novos ordenamentos à luta de classes em nível internacional. Tida como irresistível, a adequação dos países da periferia do sistema à nova ordem global significou ajustar o Estado aos ditames da ideologia e das políticas neoliberais. Esse novo arranjo institucional foi sistematizado em um documento de 1989 que ficou conhecido por “Consenso de Washington”, cuja síntese final pontuava 10 medidas para o “ajuste” da periferia do sistema<sup>2</sup>: 1) Disciplina fiscal; 2) Reordenação das prioridades do gasto público; 3) Reforma tributária; 4) Liberalização financeira; 5) Taxa de câmbio competitiva (de mercado); 6) Abertura comercial; 7) Eliminação das barreiras ao

---

<sup>2</sup> Confira WILLIAMSON, John. 2004.

investimento estrangeiro direto; 8) Privatização; 9) Desregulamentação dos mercados, com fim de medidas protecionistas e flexibilização das leis trabalhistas; 10) Direito à propriedade intelectual. A partir deste documento, incentivos ao livre mercado, redução do déficit e dos gastos públicos, privatização de estatais e dos serviços públicos tornaram-se exigências imperativas dos organismos internacionais aos países da periferia, em especial do FMI e do BM, o que reduzia, conseqüentemente, a intervenção direta do Estado nas relações de produção e circulação de mercadorias, bem como – porque consideradas, pelo pensamento neoliberal, uma das faces dessa intervenção – as responsabilidades do Estado na garantia dos direitos sociais. Nestes termos, propunha-se uma reforma do Estado desenvolvimentista, entendido como um Estado em crise, o que em essência significava, conforme nos esclarece Lima (2007: 54), a “reconfiguração do Estado para viabilizar a recuperação das taxas de lucro para o capital”, processo em que se inclui a abertura de espaços - antes estatais – para o livre movimento de valorização do capital.

Nesse contexto delinearam-se, de forma associada, duas ideologias que serviram, a um só tempo, para justificar e forçar “reformas” nos países da periferia do sistema: “globalização” e “sociedade do conhecimento”. A ideologia da globalização corresponde à ideia da superação das barreiras tempo-espaço, no sentido de ser possível, através do uso de tecnologias, acessar em tempo real a todos os espaços do globo terrestre. Essa formulação, porém, é determinista e ideológica em dois sentidos. Primeiro, porque pressupõe uma “revolução científico-tecnológica” como causa de um “mundo em transformação”, ou seja, aquela suposta superação das barreiras seria a consequência direta de uma revolução das técnicas: as TIC teriam provocado uma profunda transformação, nas relações sociais e na sociedade. Esse determinismo das técnicas, por um lado, encobre que as TIC são produto de determinadas relações sociais em uma determinada sociedade, as relações capitalistas de produção numa sociedade capitalista em crise de acumulação e sob a emergência das políticas neoliberais. Por outro lado, segundo Barreto (2010a: 1300), “o determinismo tecnológico hipertrofia as mudanças introduzidas pelas TIC nas práticas sociais, do trabalho ao lazer, passando pelas formas de comunicação”.

Em segundo lugar, aquela formulação é também ideológica porque encobre a relatividade a que está submetida essa “superação das barreiras”, como algo que se realiza apenas para suprir os interesses de mobilidade do capital (LIMA, 2006: 170-172), quer dizer, são os fluxos produtivos, financeiros e de mercadorias que, tendo potencial de lucratividade,

acessam livremente a todos os espaços em um tempo reduzido. Nesse sentido, a ideologia da globalização só se realiza através da implementação das políticas neoliberais, com uma reconfiguração dos Estados nacionais que resulte na abertura de mercados, na liberalização, na desregulamentação, na flexibilização e na privatização, aplicadas a todas as esferas da vida social. Suas consequências são o aprofundamento da internacionalização dos mercados de bens e serviços e da internacionalização do sistema bancário e dos mercados de capitais, ideologicamente vistos como resultados “naturais” e imediatos da “revolução tecnológica”.

A ideologia da sociedade do conhecimento, por sua vez, corresponde à ideia de que o conhecimento teria se tornado o principal fator da produção – um capital intelectual – no sentido de ser necessário ao desenvolvimento de “inovações” nas técnicas e tecnologias da produção de mercadorias. A essa formulação está pressuposta o mesmo determinismo das técnicas sobre as relações sociais da produção, uma vez que se subentende ser a “revolução tecnológica” a causa da reestruturação produtiva, através da qual o padrão de produção foi alterado do “fordismo” para a “acumulação flexível”. Essa formulação também dissimula, ideologicamente, a persistência das relações econômicas capitalistas de produção, ou seja, a persistência da exploração do trabalho como fundamento social da acumulação de capital, conforme assevera Lima (2006):

Essas noções cruciais da ideologia burguesa – “globalização econômica” e “sociedade da informação” realizam um processo de ideologização maciça marcado pela perda da centralidade do trabalho, substituído pelo conhecimento/informação. O aumento da influência da informação na economia, entretanto, não significa a conversão do capitalismo numa “sociedade da informação”, pois esse aumento não altera a natureza da reprodução do capital. A “sociedade da informação” é uma sociedade de classes, economicamente regulada pela lei do valor e socialmente assentada na extração da mais valia. (LIMA, 2006: 171).

A ideologia da sociedade do conhecimento realiza-se socialmente através dos lemas “educação para toda a vida” e “educação para todos”. Por “educação para toda a vida” entende-se uma mais frequente necessidade de adaptação do trabalhador às novas bases tecnológicas, que são flexíveis e que se alteram com maior velocidade. Coloca-se, com isso, para os países da periferia, a contradição de que é sob a “sociedade do conhecimento” que a formação para o trabalho tem se tornado mais aligeirada, no sentido cronológico e teórico, de mais rápida e menos densa, uma vez que – justificam os ideólogos de plantão – o conhecimento necessário para o trabalho prático e técnico torna-se recorrentemente

obsoleto, a cada onda de obsolescência tecnológica. Nesse contexto, o desemprego, ideologicamente causado pelas tecnologias, seria a consequência para aqueles que não se adaptam. Nesse sentido, o amplo desemprego e a miséria causados pelas políticas neoliberais contextualizam o surgimento de uma “nova teoria do capital humano” (GENTILI, 2002), que individualiza as responsabilidades pela formação do trabalhador, o qual deve responder, por si só, às oportunidades de emprego e renda que conquista. Individualiza-se, com isso, a responsabilidade pelo direito social ao emprego sob a alcunha da “empregabilidade”. Em respaldo a essa situação, o lema “educação para todos” é elaborado para uma política de segurança sistêmica para os países da periferia, com o caráter de política de inclusão social, voltada à educação das massas pauperizadas pelo desemprego e por ocupações precárias em relações de trabalho precarizadas. Cria-se com o lema “educação para todos”, a aparência de democratização das oportunidades, ou de garantia de equidade no acesso às oportunidades. A relação entre a EAD e o caráter ideológico que subjaz a esses dois lemas da “sociedade do conhecimento” – “educação para toda a vida” e “educação para todos” – pode ser assim sintetizada:

Um dos principais eixos de fundamentação do discurso do MEC sobre o uso das TIC em educação a distância está associado a sua promessa integradora da educação na “sociedade da informação”. O desemprego em escala crescente é justificado, nesse projeto hegemônico, pela incapacidade individualizada do trabalho desqualificado – “o analfabeto tecnológico” – de se adaptar às exigências do “mercado de trabalho informatizado”, omitindo que não são as novas tecnologias as causadoras do desemprego (um suposto desemprego tecnológico), mas a lógica da acumulação do capital que expulsa o trabalho vivo. [...]. Esses trabalhadores “não qualificados” não estarão sequer no exército industrial de reserva, mas serão completamente excluídos do acesso ao mercado formal de trabalho. Daí a importância de o projeto hegemônico reivindicar as reformas educacionais: [...] a burguesia não pode permitir a existência de condições subjetivas que favoreçam essa construção [de lutas coletivas, com vistas a uma revolução contra a ordem]. (LIMA, 2006: 170).

Nesse sentido, quando direcionadas aos países da periferia do sistema, as ideologias da globalização e da sociedade do conhecimento atuaram no contexto de reordenamento da divisão internacional do trabalho que se deu através da implementação das políticas neoliberais entre os anos 1980 e 1990. Apresentavam-se, portanto, para justificar a imposição de um receituário de “reformas” que, se aplicado, incorreria na abertura de novos mercados para o capital internacional, servindo, ao fim, a uma inserção ainda mais subalterna dos países periféricos.



A aparência construída sobre a “sociedade da informação” constitui-se em uma estratégia política e econômica fundamental no sentido de garantir a produção das novas tecnologias nos países centrais e a compra e adaptação de tecnologia pelos países periféricos. (LIMA, 2006: 171).

Nesse sentido, a adequação dos países da América Latina ao receituário neoliberal, a partir dos anos 1980, abre um movimento histórico de aprofundamento da dependência econômica, política e cultural destes países (SAMPAIO JR, 2007; 2009). Segundo Sampaio Jr (2007: 147-148) três processos caracterizam essa nova dependência:

a) a difusão desigual do progresso técnico aumenta a defasagem tecnológica das economias da AL, deixando-as vulneráveis a processos de desestruturação produtiva. No Brasil esse processo de desestruturação tem se revelado através de um movimento de desindustrialização (CANO, 2014; ESPÓSITO, 2017), cujas consequências são diretas sobre o mercado de trabalho, no sentido de ampliar o desemprego e agravar a informalidade e a precariedade das ocupações disponíveis (ANTUNES, 2011).

b) a transnacionalização do capitalismo reforça a dependência financeira dessas economias, o que se evidencia pelo desequilíbrio estrutural nos seus balanços de pagamentos e traz, como consequência, uma maior fragilidade à instabilidade dos mercados de papéis e moedas “globalizados”. Para o Brasil, a reorganização da divisão internacional do trabalho representada pela transnacionalização e viabilizada a partir da aplicação das políticas neoliberais, significou um gradual movimento de especialização produtiva para atender o mercado externo de commodities agropecuárias e minerais, que é a outra face da desindustrialização. Ao mesmo tempo, contudo, implicou “a promoção de uma nova rodada de modernização dos padrões de consumo” (SAMPAIO JR, 2007: 151), que aumentou a dependência do país de produtos de alta tecnologia, importados com alto valor agregado. O resultado desse duplo movimento foi uma maior dependência financeira e uma maior fragilidade frente à instabilidade dos mercados financeiros.

c) as transformações no padrão de desenvolvimento capitalista intensificam a dependência cultural, comprometendo a premissa básica de um Estado nacional que é a sua existência como entidade de “vontade política” própria. No Brasil, a sacralização do mercado como garantidor da eficiência econômica, enfraqueceu as condições de atuação do Estado na economia e na garantia de direitos e cidadania. Por outro lado, o padrão de incorporação

do progresso técnico através da cópia, pelas classes média e alta, dos padrões de consumo e de comportamento das economias centrais, ampliou as facetas da exclusão social, acentuando-a.

O contexto histórico e os determinantes que fundamentam a emergência desses processos são assim explicados:

O problema central é que o novo contexto histórico reduz dramaticamente os graus de liberdade das burguesias das economias periféricas diante do capital internacional. Como as empresas transnacionais passaram a operar com tecnologias concebidas para mercados supranacionais, com renda média muito elevada, a natureza de seus vínculos com as economias dependentes tornou-se muito mais fluida. A situação é bem diferente daquela que ocorrera na fase final de difusão da Segunda Revolução Industrial. No ciclo expansivo do pós-guerra, a estratégia de conquista dos mercados internos, mediante a transferência de unidades produtivas, levava o capital internacional a exigir espaços econômicos nacionais relativamente bem delimitados. Tratava-se de evitar que unidades produtivas deslocadas para a periferia sofressem a concorrência de produtos importados. [...]. Na era da mundialização do capital, estamos assistindo a um fenômeno bem diferente. O objetivo das grandes empresas transnacionais é diluir a economia dependente no mercado global para que possam explorar as potencialidades de negócios da periferia sem sacrificar sua mobilidade espacial. Por esse motivo, os gigantes da economia mundial não querem que as fronteiras nacionais continuem rigidamente delimitadas. O interesse no “Terceiro Mundo” se resume basicamente aos seguintes objetivos: ter livre acesso aos mercados, (não importando se eles serão atendidos com produtos importados ou com produção local – a decisão depende de circunstâncias ditadas pela estratégia de concorrência de cada empresa); ter o máximo de flexibilidade para aproveitar as potencialidades da região como plataformas de exportações que requerem mão-de-obra barata; açambarcar das mãos do capital nacional, público ou privado, os segmentos da economia que possam representar bom negócio. (SAMPAIO JR, 2007: 146-147).

No Brasil, as “reformas” neoliberais dos anos 1990 põe em marcha esse processo de aprofundamento da dependência, que foi denominado por Sampaio Jr. (1999; 2007) de reversão neocolonial, embora, ideologicamente, fossem justificadas como o passaporte para a reinserção do país na “nova ordem global”, e as TIC, ao serem propostas para uso na educação através da EAD, fossem defendidas como o passaporte para os países e os indivíduos ingressarem na dita “sociedade do conhecimento”. Ao contrário, contudo, a reversão neocolonial significa um processo de redução progressiva do patamar mínimo de civilidade conquistado pelo povo brasileiro ao longo dos seus quinhentos anos de história, conforme sintetiza Sampaio Jr (2018, 0:23-0:33 min.).

Os organismos internacionais do capital desempenharam um papel chave nesse processo, tanto pela indução das “reformas” propostas pelo Consenso de Washington – que

transformariam o Estado e a sociabilidade capitalista dependente –, quanto pela difusão daquelas ideologias – que impactariam sobre a elaboração das políticas de educação na periferia, marcadamente no Brasil. Esse é o assunto a ser desenvolvido a seguir.

## **1.2. A INTERVENÇÃO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS DO CAPITAL NA PERIFERIA DO SISTEMA**

Nos estudos dos mais diversos matizes teóricos e com os mais variados enfoques sobre a educação no Brasil tem sido recorrente a menção a importante influência dos organismos internacionais nas políticas nacionais para o setor<sup>3</sup>. No que se refere especificamente à educação superior, tal influência foi sobremaneira constatada ao longo desta pesquisa. Para analisar, dentro dos marcos do referencial teórico aqui adotado, como os documentos expressos por essas instituições impactaram no desenvolvimento do EAD nesse nível de ensino, partimos do entendimento de que tais instituições são “sujeitos políticos coletivos do capital”, seguindo expressão de Lima (2007: 51). Nesse sentido, compreende-se que são representantes dos interesses dos países centrais e suas burguesias imperialistas, nos termos em que esclarece a mesma autora:

A criação destes organismos é atravessada por dimensões econômicas – pela necessidade de enfrentamento das desigualdades nas relações entre os países centrais e periféricos – e também por dimensões políticas e culturais – no sentido de garantir a segurança e a legitimidade necessárias ao movimento de expansão do capital. (LIMA, 2002: 42).

A Organização das Nações Unidas (ONU) surge em 1945, no contexto do pós-guerra de orquestração da hegemonia estadunidense no mundo capitalista, tendo como propósitos, mencionados em sua carta de fundação, “manter a paz e a segurança

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, as publicações resultantes dos diversos Congressos realizados pela Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (Anped) servem de referência. Ademais, compartilhando da orientação teórica seguida neste trabalho, Neves & Pronko (2008: 92) enfatizam: “Esse importante papel de organizador das relações internacionais capitalistas contemporâneas faz das Nações Unidas e demais organismos internacionais a ela vinculados referência obrigatória para o estudo do desenvolvimento das políticas públicas em cada formação social capitalista na atualidade. O grau de ingerência do Fundo Monetário Internacional – FMI, do grupo Banco Mundial e, mais recentemente, da Organização Mundial do Comércio – OMC nos destinos de cada Estado-nação transforma a análise de suas diretrizes políticas gerais e setoriais em tópico imprescindível no estudo do desenvolvimento das políticas públicas de cada formação social particular, por acrescentar novas e importantes determinações”.

internacionais” e “empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos”<sup>4</sup>. Conta, atualmente, com 193 países-membros, sendo o Brasil um dos 51 membros fundadores. Uma das agências setoriais que a constituem é a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que atua nas áreas de educação, ciências naturais, ciências humanas e sociais, cultura, comunicação e informação, com o objetivo de, segundo o *site* da ONU no Brasil, “garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial e auxiliando os Estados-Membros na busca de soluções para os problemas que desafiam nossas sociedades”<sup>5</sup>. Com respeito a que, no entanto, esclarecem de um ponto de vista crítico Neves & Pronko (2008: 97): a UNESCO “foi a responsável, de fato, em grande parte, pela disseminação do manancial cognitivo e ideológico funcional à construção da sociabilidade capitalista nas formações sociais contemporâneas”.

O Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) são instituições financeiras de cooperação internacional complementares, fundadas na Conferência de Bretton Woods, em 1944, no mesmo contexto da ONU, com o objetivo conjunto de garantir a estabilidade do sistema econômico internacional e o desenvolvimento econômico dos países membros. Em 1947, vincularam-se, como agências especializadas independentes, ao sistema ONU. Desde a sua fundação, ao FMI coube garantir, em consonância com os preceitos do liberalismo econômico, o equilíbrio dos balanços de pagamento e sistemas cambiais nacionais, bem como evitar que eventuais desequilíbrios prejudicassem os fluxos comerciais e financeiros internacionais; enquanto ao BM<sup>6</sup>, atuar como agência de

<sup>4</sup> Disponível em <<https://nacoesunidas.org/conheca/>> Acesso em 20 mai. 2019.

<sup>5</sup> Disponível em <<https://nacoesunidas.org/agencia/unesco/>> Acesso em 20 mai. 2019. Segundo o mesmo site, a Unesco tem escritório próprio no Brasil desde 1972, “tendo como prioridades a defesa de uma educação de qualidade para todos e a promoção do desenvolvimento humano e social”.

<sup>6</sup> O Banco Mundial nasceu como Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e possui, atualmente, 189 países membros, dentre os quais o Brasil (A respeito, confira o *site* da instituição <<http://www.worldbank.org/en/about/leadership>>, acesso em 20 mai. 2019). O poder de voto de cada país-membro do BIRD está vinculado às suas subscrições de capital, tendo, os Estados Unidos, 17% dos votos e o poder de veto, além de, ao lado dos outros seis mais ricos – Alemanha, Canadá, França, Inglaterra, Itália e Japão –, somar 45% dos votos (SILVA, 2005: 258). O BIRD foi o primeiro e é o principal órgão do Grupo Banco Mundial, o qual é também constituído por AID (Associação Internacional de Desenvolvimento), IFC (Corporação Financeira Internacional), AMGI (Agência Multilateral de Garantia de Investimentos) e CIADI (Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos). O BIRD realiza empréstimos e assistência aos países de rendas média e baixa que sejam solventes, enquanto a AID concentra-se nos países mais pobres, aos quais proporciona empréstimos sem juros e outros serviços. O BIRD levanta grande parte dos seus fundos com a venda de títulos nos mercados internacionais de capital, enquanto a AID depende das contribuições dos seus países membros mais ricos - inclusive alguns dos ditos ‘em desenvolvimento’ - para levantar a maior parte dos seus recursos financeiros.

financiamento para a reconstrução no imediato pós-guerra e para o desenvolvimento<sup>7</sup>. Segundo o *site* das Nações Unidas no Brasil<sup>8</sup>, atualmente, o BM “é a maior fonte global de assistência para o desenvolvimento” e, segundo o site próprio da instituição<sup>9</sup>, o Grupo Banco Mundial é “uma das maiores fontes do mundo de financiamento e conhecimento para os países em desenvolvimento”. A esse respeito Lima (2002: 43) esclarece que, para além do aspecto financeiro, de fornecimento de empréstimos aos países periféricos, a história destas organizações está marcada, sobretudo, pelo “controle econômico, cultural e político que exercem com os países credores a partir da exigência de cumprimento de condicionalidades, travestidas pela imagem de assessorias técnicas”.

Desde o seu início, portanto, o papel desses organismos não foi pequeno, constituindo-se como sustentáculos da hegemonia estadunidense no contexto de disputa da Guerra Fria, tal qual confirma Silva (2002: 10):

Os Estados Unidos afirmaram-se como inteligência mundial e, nos anos subsequentes [a *Bretton Woods*], impulsionaram a criação de organismos internacionais que passaram a comandar, hierarquizar o poder e redefinir as forças políticas e econômicas condutoras dos projetos de desenvolvimento para os Estados capitalistas periféricos.

Segundo aponta Leher (1999: 21), esse papel foi também crescente. O questionamento sofrido pela hegemonia estadunidense a partir do final da década de 1960 – seja, por um lado, pelos movimentos de descolonização e pelo fortalecimento do Movimento dos Países Não-Alinhados no contexto da Guerra Fria; seja, por outro, pela crise estrutural do capital que então já se explicitava – conduz a uma reorientação tática das políticas imperialistas do Departamento de Estado dos EUA, com uma crescente “preferência por ações indiretas, mediadas por organismos multilaterais. É neste contexto que Robert S. McNamara deixa o Departamento de Defesa para presidir o Banco Mundial” e que “as agências internacionais passaram a intervir mais fortemente na política interna dos países em desenvolvimento, valendo-se, em grande parte, das proposições de McNamara”. A estrutura organizacional do BM ajustou-se, a partir de então (FONSECA: 1998; LEHER: 1999),

---

<sup>7</sup> Esclarece Solé (1995) que essas instituições irmãs deveriam, segundo a concepção consagrada em 1944 em Bretton Woods, realizar funções complementares: o FMI, a “assistência monetária, que se presumia de curto prazo e dirigida à realização de pagamentos internacionais derivados do intercâmbio de bens e equipamentos”; e o BM, a “assistência financeira, de médio e longo prazo, dirigida a inversões produtivas” (1995: 143).

<sup>8</sup> <<https://nacoesunidas.org/agencia/bancomundial/>> Acessado em 20/mai./2019.

<sup>9</sup> <<https://www.worldbank.org/en/who-we-are>> Acessado em 20/mai./2019.

a uma atuação cada vez mais política, que o fez, “na qualidade de articulador político entre os países”, se sobressair inclusive ao prestígio da ONU (FONSECA 1998: 2-3). Assim, segundo apontam Leher (1999), Fonseca (1998) e Silva (2002), é na condição de instrumento para essa nova estratégia de segurança e desenvolvimento global que o BM passa, progressivamente, a ampliar o leque setorial de seus investimentos, dentro do que se incluiu a educação:

Ainda na administração de Robert McNamara (1968-1981), o Banco Mundial assumiu a estratégia de diversificação setorial de empréstimos, redimensionando-os a seus interesses ideológicos e econômicos como equivalentes aos sociais e econômicos dos Estados capitalistas periféricos e devedores. (SILVA, 2002: 60).

Como evidência da reorientação nas atribuições do BM, Leher (1999: 22) aponta que, no período da gestão McNamara (1968-1981), o Banco se torna “o maior captador mundial não soberano de recursos financeiros”<sup>10</sup>, com os quais passa a se constituir como “uma das mais relevantes fontes de financiamento para o setor social, senão a maior delas” (FONSECA, 1998: 2). Ademais, como salvaguarda ao maior risco de crédito implícito nos investimentos sociais, o BM também se transformou, a partir de então, no “maior centro mundial de informações a respeito do desenvolvimento”, com o que “passou a ter maior controle sobre os países tomadores de empréstimos” (Leher, 1999: 23).

Lima (2002: 43) confirma que a interferência dos organismos internacionais na política educacional brasileira se inicia com o nacional-desenvolvimentismo, definindo-se, contudo, a partir dos anos 1970, uma nova fase da assistência técnica do BM ao país, com significativo aumento dos recursos para projetos educacionais integrados à política de desenvolvimento do Banco e unificados pelo discurso de alívio da pobreza. Desde então, o setor social e, dentro dele, a educação têm progressivamente assumido maior importância estratégica no projeto de financiamento do BM<sup>11</sup>, a ponto desta instituição ter sido

<sup>10</sup> Segundo o autor (1999: 22), “Nos vinte e dois anos anteriores ao seu mandato foram aprovados 708 projetos, com um custo total de US\$ 10,7 bilhões. Somente na primeira parte de sua [de McNamara] gestão (1968-73) foram aprovados 760 projetos a um custo de US\$ 13,4 bilhões”.

<sup>11</sup> Nesse ponto, há consenso entre os diversos pesquisadores (BARRETO & LEHER, 2008; FONSECA, 1998; 2000; LEHER, 1999; 2010; LIMA, 2002; 2007; NEVES & PRONKO, 2008; OLIVEIRA, 2008; SILVA, 2002). Os dados de Fonseca (2000: 169) ilustram um pouco dessa reorientação do BM para com o setor na região: “No começo da década de 70, haviam sido aprovados 57 créditos aos programas educacionais de 42 países, totalizando 431 milhões de dólares, dos quais 21% em benefício da América Latina”.

ironicamente caracterizado como “Ministério Mundial da Educação dos países periféricos” nas palavras de Leher (1999: 19), que assim explica o eixo inicial de tal processo:

[...] durante o seu mandato (1968-1981), McNamara e os demais dirigentes do Banco, abandonaram gradativamente o desenvolvimentismo e a política de substituição das importações, deslocando o binômio pobreza-segurança para o centro das preocupações; é neste contexto que a instituição passa a atuar verdadeiramente na educação: a sua ação torna-se direta e específica. (LEHER, 1999: 22).

Nesses termos, as diretrizes para os projetos variaram em conformidade com a “evolução da política de desenvolvimento dessa agência e de seus desdobramentos para as políticas setoriais e para a concessão de créditos” (FONSECA, 2000: 169), do que se depreende, sempre servindo mais aos interesses econômicos e políticos dos agentes credores que às necessidades ou objetivos próprios de cada país devedor<sup>12</sup>. Conforme palavras do ex-presidente do Banco sobre as orientações para os projetos no setor de educação no período de seu mandato:

Os economistas do BIRD tentaram estabelecer métodos para quantificar a rentabilidade econômica dos investimentos sociais, como a educação, e suas conclusões revelam que os lucros obtidos podem variar consideravelmente. [...]. Cabe ao BIRD determinar em cada caso exatamente qual será o tipo de educação que mais contribuirá para o crescimento econômico sólido e escolher, em consequência, o investimento mais apropriado. Não financiamos no passado e não financiaremos no futuro projetos educativos que não estejam relacionados diretamente com o crescimento econômico. (MCNAMARA, 1974: 110 apud SILVA, 2002: 56-57).

Concluindo, se desde a sua criação e crescentemente, os organismos internacionais têm se construído como pilares de sustentação da ordem econômica e político-social do capital, é dentro destes marcos que devemos compreender a sua atuação nos países da periferia do sistema – dentre os quais está o Brasil – e mais especificamente, a sua influência sobre as políticas públicas nacionais para a educação superior. Ao que convém, ainda, acrescentar um segundo entendimento do qual partimos para analisar a interferência destes

---

<sup>12</sup> Assim, nas décadas de 1960 e 1970, no contexto da Guerra Fria e em parte ainda sob a ideologia do desenvolvimentismo, os projetos ligados à formação técnica foram privilegiados, recebendo, aproximadamente, 44% e 55% dos créditos concedidos à educação, respectivamente; enquanto que, a partir dos 1980, já no contexto do ajuste estrutural para a reconfiguração da divisão internacional do trabalho, a educação primária passa a ter destaque - saltando de 1% dos créditos para 43% - e surgem os programas de desenvolvimento da gestão, com 12% dos créditos em 1983 (sobre esses dados cf. FONSECA, 2000: 170-171).

organismos, qual seja, o “consentimento”<sup>13</sup>. Com isso se quer atentar para os determinantes da particularidade da formação social brasileira<sup>14</sup>, o que implica considerar, por um lado, a posição da economia nacional dentro da divisão internacional do trabalho como estruturada a cada fase do desenvolvimento capitalista – e nisto como se dá o “desenvolvimento das forças produtivas, em especial do ritmo da introdução de novas tecnologias na produção da vida” (NEVES & PRONKO, 2008: 95) – e, por outro lado, o desenvolvimento da luta de classes. Nesse sentido, as políticas recomendadas pelos organismos internacionais para a periferia do sistema serão defendidas com maior ou menor entusiasmo pelos ideólogos da burguesia interna e enfrentarão maior ou menor resistência por parte das classes ou setores de classe negativamente atingidos, a depender da correlação de forças em cada formação nacional, como se explica e se exemplifica a seguir:

[...], es que las políticas de los organismos internacionales, como el Banco Mundial, la UNESCO y la OMC son siempre recontextualizadas en función del lugar del país en dicho sistema de Estados (...) y de la correlación de fuerzas entre las clases fundamentales en el ámbito nacional. También las luchas universitarias por la educación pública siguen teniendo una dimensión nacional decisiva, por eso, es necesario examinar las relaciones de clase en cada nación, cómo estas se conforman territorialmente, las principales características del patrón de acumulación y sus nexos con el Estado y con las fracciones burguesas hegemónicas. Por más intensas que sean las políticas de los organismos internacionales en cada uno de los países latinoamericanos, la historia, el peso económico y la importancia geopolítica de cada país son dimensiones que tornan esas políticas diferenciadas. (LEHER, 2010: 27-28).

[...]

De ese modo, solo algunas naciones fueron consideradas prioritarias para la transferencia de recursos y soporte técnico. En América Latina, Brasil, México y la Argentina fueron incluidos en el rol de los países prioritarios. La “modernización conservadora” emprendida por el régimen empresarial-militar, con resuelto apoyo estadounidense, testifica eso. En contrapartida, EE.UU. esperaba el fin de la unidad del Movimiento de los Países No Alineados y el creciente cerco al marxismo. (LEHER, 2010: 38).

Dentro desses marcos, faz-se necessário considerar uma inflexão havida na relação entre os países da América Latina e os organismos internacionais a partir dos anos de 1980. Ao longo desta década, dois fatores contribuíram para a ampliação e o aprofundamento da

<sup>13</sup> O termo aqui utilizado faz referência direta ao título *Intervenção e consentimento* de Maria Abadia da Silva, cujo argumento central consiste na seguinte tese: “a intervenção das instituições financeiras internacionais nas políticas para a educação básica pública, advinda de anos anteriores [1960 e 1970] e acelerada pelas circunstâncias internacionais das últimas décadas [1980 e 1990], conta com o consentimento do governo federal, de parte dos estaduais e das elites dirigentes para sua efetivação” (2002: 80-81). Deve-se atentar, contudo, que a análise da autora não se dedica a explicar os determinantes desse consentimento, o que pretendemos aqui considerar.

<sup>14</sup> O conceito de *particularidade* foi sistematizado numa perspectiva marxista por Minto (2014, cap. 1).



ingerência do BM sobre o devir dos países periféricos, com especial impacto sobre as reformas educacionais. Primeiramente, em consequência direta daquela reconfiguração da estratégia imperialista estadunidense a partir do BM como aponta Leher (1999: 23):

Esta reorientação do Banco obteve êxito, não tanto pelo sucesso das políticas setoriais, que em geral fracassaram econômica e socialmente, mas em termos políticos mais amplos. A sua influência contribuiu para impedir que muitos países em processo de descolonização passassem para a esfera de influência soviética. Além disto, possibilitou a ampliação dos países membros [...].

Nesse sentido, ainda, o aumento dos volumes emprestados, bem como a ampliação do leque de setores elegíveis, agravou o endividamento externo dos países periféricos que, em sua maioria, como o Brasil, já estavam bastante endividados. Sobre esse ponto, convém, fazer duas ressalvas. Uma primeira, de que os projetos setoriais não só alcançaram resultados sociais insatisfatórios – tal qual mencionado logo acima por Leher (1999: 23) e exposto por Fonseca (2000: 180-188) em análise dos projetos financiados pelo Brasil nas décadas de 1970 e 1980 para o ensino técnico<sup>15</sup>-, como tiveram um custo financeiro alto – juros pouco vantajosos, taxas extras e cláusulas rígidas, tal qual o padrão dos contratos financeiros de mercado. A outra ressalva é que tampouco o montante dos empréstimos em si fez-se vantajoso para compensar os altos custos financeiros<sup>16</sup>; trazendo às claras uma implicação que, a partir daí, se fez cada vez mais presente nas relações entre os países periféricos e os organismos internacionais, como chama a atenção Oliveira (2008: 79) ao caracterizar o teor da influência do BM em educação: “não tanto pelo volume de financiamento, mas porque não apenas tornou-se a principal instituição de assistência técnica a educação nos países periféricos, quanto fonte e referencial de pesquisa na área de educação no plano internacional”. Assim sendo, porque, “à medida que passava de

<sup>15</sup> Segundo a autora demonstra, “o exame do desempenho dos projetos em relação ao alcance das metas estabelecidas, ao tempo despendido para a execução e às despesas decorrentes tem-se mostrado muito aquém do limite desejado” (2000: 191), ao que conclui: “pelo que mostra a experiência durante duas décadas, o processo de cooperação técnica do BIRD, desenvolvido na forma de co-financiamento, mostra-se financeiramente dispendioso e pouco relevante do ponto de vista dos seus resultados educacionais, segundo os dados levantados no âmbito deste estudo” (2000: 193).

<sup>16</sup> A necessidade mesma desses empréstimos chegou a ser posteriormente contestada dentro da burocracia estatal, segundo conta Fonseca (2000: 192): “A análise dos resultados financeiros suscita a indagação sobre a real necessidade do financiamento externo à educação brasileira, tendo-se em conta as despesas decorrentes dos empréstimos e a fraca captação de recursos para o setor. Este tema vem sendo questionado por determinados segmentos técnicos e dirigentes do MEC, segundo os quais algumas ações decorrentes dos acordos externos, especialmente no nível do ensino básico, poderiam perfeitamente ser desenvolvidas com a parte nacional dos recursos”.

financiador de projetos a mentor do processo de desenvolvimento, o Banco admitia que a sua tarefa mais importante seria o apoio aos países para diagnosticar problemas e encontrar a solução para resolvê-los” (FONSECA, 1998: 9).

Foi a partir desse período que o BM delineou a prática de impor, aos empréstimos concedidos, condicionantes extra financeiros, tal qual a realização de reformas institucionais e políticas sociais compensatórias; prática que se instituiu a partir de duas novas linhas de financiamento denominadas *Police Based Loans* e *Sector Loans*, sendo a primeira “destinada a promover políticas de ajustamento estrutural entre os países em desenvolvimento afetados pelo desequilíbrio econômico que caracterizou os anos 80” e a segunda “para o ajuste dos diferentes setores socioeconômicos” (FONSECA, 2000: 177), dentre os quais a educação. Em ambas, por ajuste se entendeu “o controle do investimento do setor público, a realização de reformas administrativas, a estabilização fiscal e monetária, o reforço do setor privado, a redução do crédito interno e das barreiras do mercado” (FONSECA, 2000: 177). Ademais, tais novas modalidades de crédito significaram uma maior amplitude para as ações do Banco, que passou a ter uma “participação mais efetiva nas diretrizes políticas setoriais a longo prazo” (FONSECA, 2000: 178), para além do escopo do projeto em pauta, conforme explica Fonseca (2000: 177-178):

[...], o empréstimo de ajustamento pode estender-se a diversos setores econômicos e sociais. Assim, um crédito de reforma de finanças públicas pode estar associado a um outro referente ao setor de saúde, por exemplo.

[...]

Outra característica dos créditos setoriais é a possibilidade de estender ações específicas de um determinado elemento educacional, no limite de um projeto, ao conjunto do setor educativo. Em consequência, esta modalidade de empréstimos representa uma possibilidade de participação do Banco nas definições de objetivos políticos e institucionais para o setor como um todo.

Isso nos leva ao segundo e mais importante fator explicativo daquela maior ingerência destes organismos na política interna dos países da periferia do sistema a partir dos anos 1980: o binômio “crise da dívida”-“reestruturação neoliberal da ordem capitalista global”, duas faces de uma mesma moeda. Com os choques do petróleo e dos juros em 1979 e o reestabelecimento da hegemonia estadunidense por meio da imposição de uma recessão mundial (TAVARES, 1997), abriu-se uma nova conjuntura em que, endividados e assistindo à deterioração dos seus termos de troca no comércio internacional, “os países periféricos perderam muito de seu poder de pressão” (LEHER, 1999: 23). Na América Latina,

a crise da dívida externa, deflagrada com a moratória mexicana em 1982, submeteu os países da região ao “aval do FMI e do Banco Mundial, [como] uma condição necessária para a renegociação com os investidores privados” (LEHER, 1999: 23-24). Ademais, enfrentavam, internamente, processos tutelados de redemocratização, após longas ditaduras empresarial-militares. É nesse contexto que, ainda segundo Leher (1999: 23-24), os organismos internacionais saem fortalecidos na condição de representantes dos interesses dos países centrais para a tarefa de regência da reestruturação da ordem capitalista na periferia do sistema, utilizando-se, para tal, do receituário político neoliberal:

[...] O Banco abraçou o ideário neoliberal e, diante da vulnerabilidade dos países endividados, impôs drásticas reformas liberais (ajuste e reforma estruturais). Esta crise colocou o Banco Mundial diante de novos desafios, propiciando condições excepcionais para o exercício de seu poder. No contexto da crise estrutural o Banco pôde impor condicionalidades com uma abrangência inédita.

[...] A condicionalidade do Banco não se restringia mais a indicadores macroeconômicos, como a balança de pagamentos, mas principalmente ao hoje famoso “ajuste estrutural” que, nas palavras de um dirigente do Banco, consiste em “liberar o mecanismo de mercado e fortalecer o seu papel no desenvolvimento econômico”. O setor privado deveria ser o motor do crescimento com o governo desempenhando um papel de apoio a ele. (LEHER, 1999: 23-24)

Por outro lado, a divisão internacional do trabalho pressuposta pela ordem em vias de globalização levou a uma rearticulação dentro do bloco no poder dos Estados latino-americanos em favor das frações burguesas mais internacionalizadas – ou seja, aquelas mais diretamente vinculadas às atividades de exportação, como agronegócio e *commodities* minerais, e às transações financeiras –, conforme se explica:

La renegociación de la deuda fue convertida en un complejo proceso que redefinió la fuerza relativa de las fracciones de clases en el bloque de poder de los países latinoamericanos a favor de las fracciones locales más internacionalizadas (...), fortaleciendo los sectores pro-imperialistas (financiero, agronegocio, commodities). Así, las condiciones de esos organismos (BM y FMI) no fueron solamente una imposición de afuera para adentro, sino medidas que, para determinadas fracciones locales, serían extremadamente benéficas y lucrativas. (LEHER, 2010: 41)

Nesse sentido, fazendo com que a aplicação do receituário de reformas neoliberais beneficiasse, também, a esses setores locais pró-imperialistas ou, mais que isso, fazendo destes “parte constitutiva e indissolúvel en la construcción de esta nueva hegemonía” (GENTILI, 1998: 122), ou seja, mais que simplesmente fruto de uma intervenção impositiva dos organismos internacionais, as “reformas” foram consentidas pelas classes dominantes

brasileiras, especialmente por aqueles setores reposicionados com privilégio dentro do bloco no poder, porque diretamente lhes interessavam, conforme observa Minto:

Essa é a chave para compreender a postura “consentida” que as medidas e as propostas dos organismos internacionais (Banco Mundial e FMI, sobretudo) encontraram no seio das classes dominantes brasileiras, que viam tais medidas como benéficas e lucrativas, vendo-se inclusive como os grandes beneficiários delas. As mudanças no padrão de desenvolvimento capitalista que levaram ao problema da crise das dívidas no Brasil tendiam, portanto, a forçar “reformas”. (MINTO, 2014: 278-279).

O mesmo processo de enfraquecimento da burguesia brasileira frente à banca financeira internacional após os “acordos” de renegociação da dívida externa, de reposicionamento das frações mais internacionalizadas no seio do bloco no poder e de consentimento com relação ao receituário neoliberal foi interpretado por Sampaio Jr (2007) ressaltando um elemento adicional, qual seja, a tensão, para a burguesia brasileira, frente ao imperativo de submeter ao seu controle político um crescente movimento de participação de setores populares organizados na vida política nacional, cuja deflagração foi fruto das esperanças trazidas com o fim do regime militar. Nas palavras do autor:

[...] Ao preservar os vínculos financeiros dos credores externos com os mutuários internos, particularmente com as unidades de gasto do setor público, a reciclagem da dívida externa reforçou de maneira extraordinária a influência da comunidade financeira internacional sobre os rumos da política econômica brasileira. Ao cancelar o ajuste privado em direção a ativos financeiros e às exportações, a política econômica provocou o encilhamento financeiro do setor público.

[...] O agravamento da incerteza estrutural e a extrema fragilidade financeira do setor público diminuía dramaticamente o raio de manobra do Estado para continuar resistindo ao impacto desagregador do novo padrão de concorrência intercapitalista sobre o parque industrial brasileiro. É a partir desse pano de fundo que devemos entender a inflexão na política econômica do início dos anos noventa, quando, entorpecido pelo vendaval neoliberal que assolava o mundo, o Brasil passou a sancionar sistematicamente as pressões liberalizantes da comunidade financeira internacional.

Percebendo o perigo que significava continuar insistindo em uma política de indefinida resistência ao ajuste neoliberal –perigo representado pela crescente presença das forças populares na vida política nacional–, as classes dominantes brasileiras unificaram-se monoliticamente em torno de um objetivo comum: a promoção de uma nova rodada de modernização dos padrões de consumo. Capitulando às recomendações do Consenso de Washington, a política econômica passou a articular-se, desde então em função da necessidade “ajustar” o Brasil às exigências da mundialização do capital. (SAMPAIO JR., 2007: 150-151).

Dentro desse contexto, no desenvolvimento das políticas públicas em educação no Brasil, as diretrizes externas assumiam o caráter mais amplo de orientação política. Nesse

sentido, foram impostas não apenas através dos projetos de financiamento assumidos com os organismos do capital, mas também, e principalmente, desde dentro do país, por meio de reformas legislativas e de planos de governo, endossados por acordos internacionais e elaborados por equipes técnicas internas ‘bem treinadas’ para trabalharem alinhadas àqueles preceitos, tal qual indica Silva (2002) em sua análise da cooperação entre o BM e o governo brasileiro no período:

A situação econômica de incapacidade dos países latino-americanos de pagamento da dívida externa, em meados dos anos de 1980, permitiu ao Banco Mundial, juntamente com o Fundo Monetário, assumir essa tarefa. De uma instituição voltada para a assistência técnica e cooperação financeira transformou-se em formuladora de políticas para a educação, induzindo, setorialmente, o ritmo e a direção almejada e subordinando-a à racionalidade dos procedimentos econômicos. Para realizar essa tarefa, os gestores externos tiveram acesso aos dados e estatísticas colocados à sua disposição pela equipe brasileira, realizaram diagnósticos, fizeram avaliações e prescreveram medidas a serem executadas. Além disso, treinaram uma equipe de técnicos locais que pudesse disciplinar a execução das prescrições, dos programas e fiscalizar o enquadramento normativo e operacional das políticas internas dos países. (SILVA, 2002: 67-68).

Nesse sentido, delineou-se uma inserção externa aos países latino-americanos e, no caso específico em análise, ao Brasil, em que aumentam, lado a lado, a dependência econômica e a heteronomia política e cultural, traços característicos daquele processo mais amplo de reversão neocolonial. O que transparece na educação nos seguintes termos:

Essas políticas deliberadas e sistematizadas tem o propósito aparente de encaminhar o ajuste estrutural e as reformas institucionais dos países subdesenvolvidos, colocando-os em condições de participar do circuito modernizador vigente, mas dilaceram de forma irreparável a organização social dessas sociedades, particularmente das instituições educacionais. Acrescenta-se ainda o estreitamento da margem de manobra dos governos nacionais, evidente na incapacidade para adotar políticas independentes de interesse nacional. A política deliberada do Banco Mundial atualiza a condição de subordinação existente entre elites financeiras internacionais e governos latino americanos. (SILVA, 2002: 81).

### **1.3. UMA NOVA SOCIABILIDADE CAPITALISTA**

A partir de 1990, no contexto de fim da Guerra Fria e de ascensão da ideologia da globalização, os dez pontos do Consenso de Washington tornaram-se o cerne do pacote de

reformas exigido pelo FMI e pelo BM como condição para que as economias latino-americanas retomassem o acesso ao mercado financeiro internacional e pudessem ser, então, incluídas à “nova ordem global”; nesse contexto, de fato, tais agências passaram a atuar articuladas por meio de condicionalidades cruzadas e em coordenação pela ONU, segundo pontuam Neves & Pronko (2008: 92):

A evolução histórica da ONU foi determinada durante quase meio século pela rivalidade entre os dois grandes blocos econômico-políticos existentes – o capitalista e o socialista – no período de Guerra Fria, situação que perdurou até a dissolução da União Soviética, no início da década de 1990. Desde então, as Nações Unidas têm orquestrado o destino dos seus 192 Estados nacionais associados, ditando o percurso a ser trilhado pelo capital nesta sua nova fase de financeirização internacionalizada, com base nos interesses de um pequeno grupo de países que, sob a liderança dos Estados Unidos da América – EUA, detêm a hegemonia mundial, utilizando-se para isso do poder político de suas agências especializadas, de modo significativo o FMI e o grupo Banco Mundial.

Pela via da reforma do Estado - reforma fiscal, tributária e privatizações -, desdobrada em reformas setoriais, os pontos de Washington alcançaram, para além do campo das políticas econômicas, as políticas sociais, com especial impacto sobre a educação. Foi o que Gentili (1998) assim definiu como o Consenso de Washington no campo das políticas educacionais:

Quien estudie los programas de estabilización y reforma económica en los países latinoamericanos podrá reconocer entre ellos una notable homogeneidad. Esta característica también puede ser identificada en las propuestas de reforma educativa llevadas a cabo en la región. Tal regularidad se verifica en la expansión de un mismo núcleo de diagnósticos, propuestas y argumentos “oficiales” acerca de la crisis educacional y de sus supuestas salidas, así como en la circulación y en el impacto (directo e indirecto) que los documentos y ‘recomendaciones’ del Banco Mundial y del FMI tienen en la definición de las políticas públicas destinada a este sector. [...]

Una retórica y un núcleo de propuestas comunes orienta las políticas de ajuste implementadas en la esfera educacional, lo cual no expresa otra cosa que la particularidad que asume el Consenso de Washington en un área prioritaria de la reforma social impulsada por el neoliberalismo. De hecho, podemos decir que este conjunto de discursos, ideas y propuestas sintetiza lo que podría ser definida como la forma neoliberal de pensar y diseñar la reforma educativa en la América Latina de los años 90. (GENTILI, 1998: 104-105).

Quatro são os elementos característicos desse *Consenso* neoliberal em educação. Primeiramente, a caracterização de uma crise que afligiria o setor educacional dos países periféricos “de eficiencia, eficacia y productividad, antes que una crisis de universalización y

extensión de los servicios ofrecidos”, “en suma, una profunda crisis de calidad” (GENTILI, 1998: 105-106).

Como segundo elemento do *Consenso* educacional, estão os responsáveis pela crise da educação, identificados como sendo “obviamente, el modelo de Estado “interventor” (...), el principal culpable y promotor de la crisis que hoy enfrentan las instituciones educativas”, ao lado dos “grandes sindicatos (especialmente, las organizaciones de trabajadores y trabajadoras de la educación)” (GENTILI, 1998: 109).

O terceiro elemento, que o conjunto de estratégias propostas para a resolução da crise é atravessado por dois grandes objetivos: “a) la necesidad de establecer mecanismos de control de calidad (...); y b) la necesidad de articular y subordinar la producción del sistema educativo a las demandas que formula el mercado de trabajo” (GENTILI, 1998: 112-114). Estes objetivos se articulam para garantir a coerência de propostas que combinam duas lógicas aparentemente contraditórias, a centralização (dos sistemas de avaliação nacionais; das reformas curriculares nacionais e dos programas nacionais de formação de professores) e a descentralização (das funções de gestão administrativa e financeira com a responsabilização das comunidades e unidades de ensino).

Finalmente, o quarto elemento diz respeito aos agentes indicados por Washington como os consultores em soluções para a crise, “obviamente, a los exitosos: a los hombres de negocios”, como também, a “los especialistas y técnicos competentes que disponen del saber instrumental necesario para llevar a cabo las citadas propuestas de reforma” e “son los organismos internacionales (especialmente el Banco Mundial) los que aportan todo tipo de especialistas y expertos en estas materias” (GENTILI, 1998: 114-115).

Esses quatro elementos podem ser identificados nos documentos e projetos dos organismos internacionais para o setor desde meados dos anos 1980, conforme se pode inferir pela síntese que faz Silva (2002) sobre a intervenção do BM na política educacional brasileira nesse período:

O Banco Mundial explicitamente expõe políticas antidemocráticas e antissociais desconsiderando as múltiplas realidades nacionais e culturais, na medida em que trata de maneira superficial e simplista questões sabidamente complexas e conflituosas em sociedades de classes. Técnicos, economistas, guardiões dos interesses das instituições financeiras internacionais, prosélitos da teoria do capital humano, apregoam uma concepção de melhoramento de qualidade em educação reduzida a um conjunto de regulamentos econômicos do mercado que, gradualmente, deverão ser introduzidos no setor educacional para que este obtenha, automaticamente, autofinanciamento e qualidade. (SILVA, 2002: 75).

A cada um daqueles quatro elementos, estão subentendidos dois dos cânones das reformas neoliberais: a redução dos gastos públicos – entendidos como um dos braços da intervenção estatal – sendo, no caso específico, com as políticas de educação; e a consequente abertura ou expansão de um mercado educacional privado, sobretudo para a educação superior. A esse respeito, explica Gentili (1998: 120):

La posibilidad de renegociación de las deudas y la captación de nuevos empréstitos han estado, [...], directamente vinculadas al imperativo [...] de limitar al extremo la intervención de los gobiernos en la esfera de las políticas sociales. Asimismo, la reducción del gasto público ha sido acompañada de la implementación de un riguroso programa de privatizaciones, no sólo de las empresas productivas del Estado, sino también del sistema de seguridad y bienestar social y de una progresiva transferencia a los usuarios de los costos vinculados a su financiamiento. La educación, en este marco, fue uno de los sectores más fuertemente sometidos al ajuste impulsado por dichas políticas.

Àqueles quatro elementos, está subentendida, também, a construção de uma nova sociabilidade burguesa, de cunho neoliberal, em que cada esfera da vida social é atravessada por uma racionalidade *privatista*: meritocrática-empresarial-instrumental. Instrumental, porque, no que tange à educação, pensa as políticas para o setor em função das políticas econômicas, de suas necessidades – de crescimento econômico e inovação tecnológica – e de suas restrições – o ajuste e a “responsabilidade fiscal”. Está nesse instrumentalismo a essência da “mercadorização da esfera pública”, que tem sido marcante nas políticas para a educação superior no Brasil desde os anos 1990. Explicam Silva Jr e Sguissardi (2001: 246):

[...] presencia-se uma mudança de paradigma na produção das políticas públicas em geral e, no caso aqui estudado, na educação superior no Brasil, também conhecido como processo de mercadorização da esfera pública. O atual governo, acentuando tendências anteriores, inequivocamente subsume a educação superior a uma política de gastos, de redução do déficit público, isto é, ao econômico, às regras do mercado. [...] Posto que as políticas para educação superior estão subsumidas a uma política de gastos, ao mercado e ao econômico, não se trata de política genuinamente educacional, mas de uma política econômica, produzida essencialmente por organismos financeiros internacionais, onde se destaca o Banco Mundial, e assumida pelo atual governo.

E empresarial, porque, pelo instrumentalismo e pela mercadorização se inserem, dentro das políticas e instituições educacionais, as teorias gerenciais (SILVA Jr; SGUISSARDI, 2001: 247) e o cálculo microeconômico marginalista.



El “instrumentalismo” se expresa en la subordinación de la política social a la dinámica más amplia de la lógica económica, teniendo como objetivo central el tratar de dar apoyo, respaldo y legitimidad a los programas de ajuste. Las políticas sociales son así pensadas como un componente indisoluble de los procesos de reestructuración económica y diseñadas desde la óptica de un exacerbado reduccionismo tecnocrático. Todo asunto referido a cuestiones de política social (...) se limita a la aplicación de la lógica costo y al énfasis en la necesidad de considerar como prioritaria la obtención de una creciente tasa de retorno de los recursos invertidos. (GENTILI, 1998: 120-121).

Por fim, tal racionalidade é também meritocrática-individualista, porque privatiza e individualiza responsabilidades que são de natureza política, portanto coletivas, sob a alcunha do mérito e da responsabilização. Responsabilização dos indivíduos pelos resultados das políticas públicas, uma vez que, no que tange à educação, concebe-a não mais como um direito social universal – tal qual fora compreendida, pelo menos, ideologicamente dentro dos marcos de sociabilidade do *Welfare State* - senão, agora, apenas como um *bem econômico*, pelo qual cada indivíduo, como principal interessado, pois direto beneficiário, deve responder, segundo mérito próprio. De outro lado, justificam-se as parcerias com empresas e organizações sociais no financiamento e gerenciamento, inclusive pedagógico, das instituições públicas. É o que Gentili (1998: 108-109) elucida:

Se trata, en definitiva, de transferir la educación de la esfera de la política a la esfera del mercado; negando su condición (real o hipotética) de derecho social y transformándola en una posibilidad de consumo individual, variable según el mérito y la capacidad de los consumidores. La educación debe ser pensada como un bien sometido a las reglas diferenciales de la competencia. Lejos de ser un derecho del que gozan los individuos dada su condición de ciudadanos, debe ser transparentemente establecida como una oportunidad que a los individuos emprendedores, a los consumidores “responsables”, se les presenta en la esfera de un mercado flexible y dinámico (el mercado escolar). La reforma administrativa propuesta por el neoliberalismo se orienta a des-publicizar la educación, a transferirla a la esfera de la competencia privada. Reducida a su condición de mercancía, la educación sólo debe ser protegida no por supuestos derechos “sociales”, sino por los derechos que asisten el uso y disposición de la propiedad privada por parte de sus legítimos propietarios. Es en este marco que se reconceptualiza la noción de ciudadanía mediante una revalorización de la acción del individuo en tanto que propietario que elige, opta, compete para acceder (comprar) un conjunto de propiedades-mercancías de diversa índole, siendo la educación una de ellas. El modelo de hombre neoliberal es el ciudadano privatizado, responsable, dinámico: el consumidor.

Atravessados por todos aqueles quatro elementos apontados por Gentili (1998), os diagnósticos e as orientações dos documentos do BM e da UNESCO para o ensino superior

durante os anos 1990 constituíram parte da atuação dessas instituições na difusão de um novo projeto burguês de sociabilidade. A ação destes organismos se fundamenta, conforme a análise de Lima (2007: 51-52), em três núcleos temáticos: a) o binômio pobreza-segurança; b) a educação como promessa de inclusão social; e c) a submissão da educação às exigências do capital internacional.

### *O binômio pobreza-segurança*

O binômio segurança-pobreza (LIMA, 2007; NEVES & PRONKO, 2008), ou ainda, o “par governabilidade-segurança” (LEHER, 1999) constituem a dimensão política da ingerência dos organismos internacionais sobre os países periféricos e estão “no cerne da ideologia da globalização, conforme veiculada pelo Banco Mundial e pelos teóricos da sociedade do conhecimento” (LEHER, 1999: 19).

Como antes mencionado, foi no contexto da Guerra Fria, ao longo da crise estrutural do capital e de hegemonia estadunidense nos anos 1970, que essa orientação política passou a receber maior destaque nos discursos, documentos e projetos de desenvolvimento daquelas instituições, particularmente do BM, inclusive no tocante à educação, que a partir de então aumentou sua importância estratégica na atuação do Banco. Nesse sentido, a ampliação do leque de investimentos em direção às áreas sociais dos países periféricos se fez com a intenção de garantir políticas de contenção da miséria como parte de um objetivo maior de segurança e legitimidade para a reprodução global do capital, ou seja, com um caráter meramente instrumental (LIMA, 2007: 52), o que transparece no discurso do então presidente do BM, McNamara (gestão de 1968-1981):

Quando os privilegiados são poucos, e os desesperadamente pobres são muitos e quando a diferença entre ambos os grupos se aprofunda em vez de diminuir, só é questão de tempo até que seja preciso escolher entre os custos políticos de uma reforma e os riscos políticos de uma rebelião. Por este motivo, a aplicação de políticas especificamente encaminhadas para reduzir a miséria dos 40% mais pobres da população dos países em desenvolvimento, é aconselhável não somente como questão de princípio, mas também de prudência. A justiça social não é simplesmente uma obrigação moral, é também um imperativo político. (McNamara, 1972: 1070, apud FONSECA, 1998: 4).

Dentro destes marcos, produziu-se um discurso de caráter humanitário respaldado pelos princípios de sustentabilidade e justiça social, em que se propõe combater a pobreza através da promoção da “equidade” nas possibilidades de acesso aos benefícios sociais; entendendo-se, entretanto, pelas políticas de fato propostas, que o resultado “não significa a superação, mas o alívio da pobreza” (LIMA, 2007: 52). A coerência entre tais princípios de amplo espectro humanitário e os limites daquele objetivo maior se faz pelo uso do conceito “equidade”, nos seguintes termos:

[...] a equidade não garante a igualdade dos padrões de desenvolvimento, mas assegura um mínimo necessário para que os países possam inserir-se racionalmente no modelo global, sem ameaçar o equilíbrio do sistema. Assim, a proposição sistêmica segundo a qual – o problema que afeta a uns, afeta a todos – não significa que os benefícios de uns sejam, necessariamente, os benefícios de outros. (FONSECA, 1998: 11).

Porém, se no contexto da gestão de McNamara (1968-1981) o binômio segurança-pobreza tinha o propósito “resguardar a estabilidade do mundo ocidental” (MCNAMARA, 1972, apud LEHER, 1999: 22), no sentido de atender às populações “sensíveis ao comunismo, por meio de escolas técnicas, programas de saúde e controle da natalidade [...]” (LEHER, 1999: 22), além de assegurar a “modernização capitalista dos tempos de desenvolvimentismo” (NEVES & PRONKO, 2008: 95), a partir dos anos 1980 foi adquirindo “novos significados, decorrentes das metamorfoses de cada conjuntura econômica e político-ideológica” (NEVES & PRONKO, 2008: 95). Sobre o que, explica Fonseca (1998: 17):

Durante a década de 80, o Banco realizou uma profunda reestruturação administrativa, na qual foi definida a política de ajustes econômicos, como base para a implantação do projeto global de desenvolvimento. O financiamento para projetos sociais adquiriu maior importância, enquanto medida compensatória para “proteger os pobres” contra as pressões do ajuste, ou seja, para aliviar as possíveis tensões decorrentes da contenção de despesas públicas na área social.

Portanto, nesse outro contexto, em que arrefecem as “sensibilidades ao comunismo” e se esgotam as políticas desenvolvimentistas, sobrepondo-se a lógica dos ‘ajustes’ econômicos para subsidiar o reposicionamento dos subdesenvolvidos na economia global, o binômio segurança-pobreza é ressignificado, no sentido de servir para amenizar as desigualdades decorrentes do ajuste estrutural e com isso legitimar o mercado como “possibilidade de integração dos países periféricos na nova (des)ordem mundial” (LIMA,

2007: 52). Dentro destes novos termos, os documentos do BM reafirmam que seu objetivo primordial:

[...] sigue siendo la reducción de la pobreza; su tarea consiste en colaborar cada vez más con los países, ayudándolos a formular y aplicar políticas que conduzcan a ampliar los mercados y fortalecer sus economías, a fin de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes. (BANCO MUNDIAL, 1995: 9 e vi, apud SILVA, 2002: 82).

De modo que os documentos setoriais para as áreas sociais, também reformulados no sentido da ampliação dos mercados, da restrição dos gastos públicos e da focalização das políticas sociais – reduzindo mesmo a pobreza à qual se deve assistência, dos 40% mais pobres para os 10% indigentes (SILVA, 2002: 82) –, passam também a funcionar “com vistas a preparar seus países-membros para a participação cada vez mais orgânica no ‘mundo em transformação’”, ainda que isso significasse acentuar a inserção subordinada dos países latino-americanos (NEVES & PRONKO, 2008: 95; 150).

Posteriormente, à medida que as reformas neoliberais eram executadas e que, conseqüentemente, as desigualdades sociais aumentavam, iniciou-se uma nova etapa do processo de reestruturação capitalista, em que se fez necessária uma “atualização” do *Consenso de Washington* e das políticas sociais nos organismos internacionais, de modo a melhor adequá-las às exigências do padrão de acumulação em curso de implantação para legitimá-lo. Assim, de meados para o fim da década de 1990, com a extrema instabilidade do sistema econômico mundializado – vide as crises financeiras nos então ditos “mercados emergentes”, México (1994), Tigres Asiáticos (1997-1998), Rússia (1998), Argentina (1998) e Brasil (1999) – e o gritante crescimento das tensões sociais em todo o mundo, as políticas reformistas neoliberais são reformuladas num “neoliberalismo de terceira via”, em que o ideal de Estado deixa de ser o *mínimo* – quando as leis do “livre mercado” são tidas como o mais eficiente mecanismo para equilibrar as relações econômicas e garantir as liberdades individuais –, e passa a ser o do Estado parceiro e regulador dos mercados e suas iniciativas – quando é reconhecida a necessidade da ação estatal na regulação dos mercados de bens públicos, a exemplo das agências nacionais de regulação, passam a ser recomendadas as parcerias público-privadas (LIMA, 2007: 61-63). A esse respeito, é ilustrativo o ajustamento das orientações do BM para o ensino superior, em que ganha ainda maior ênfase o quesito ‘qualidade’, dentro do mecanismo descentralização-centralização, nos seguintes termos:

[...] o Banco mantém sua confiança no mercado, embora, em razão de sua intrínseca busca de lucro, não o veja mais como solução para todas essas demandas [selecionar, absorver e criar novos conhecimentos] e solicite o concurso do poder público, com o papel de supervisor, [...]. (SGUISSARDI, 2009: 70-71).

Nestes marcos, a massificação das políticas focalizadas de combate à pobreza como garantia da “equidade”, de um lado, e a lógica da inclusão social meritocrática, de outro, passam a fundamentar o discurso pobreza-segurança, que aparece sintetizado pela formulação “crescimento com justiça social”:

O binômio alívio da pobreza-coesão social, atualizando-se, materializa-se na formulação “crescimento com justiça social”, formulação própria do neoliberalismo da terceira via, para designar a intenção capitalista de atenuar as profundas desigualdades sociais decorrentes da implantação na periferia do capitalismo de políticas neoliberais ortodoxas. (NEVES & PRONKO, 2008: 96).

Veremos, a seguir, quais foram os termos em que ocorreu essa resignificação neoliberal da lógica de inclusão social pela educação.

#### *A educação para inclusão social ou a ‘nova teoria do capital humano’*

Diretamente relacionada ao aspecto anterior, mas também como uma das faces dos interesses econômicos da intervenção dos organismos multilaterais na periferia do capitalismo, a concepção da educação como caminho para a inclusão social está teoricamente fundamentada na *Teoria do capital humano*. Desenvolvida pelo professor do departamento de economia da Universidade de Chicago, Theodore W. Schultz, nos anos de 1950, essa teoria passou a ser usada pela política externa estadunidense a partir dos anos 1960 – primeiro, diretamente pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID); depois, através da mediação dos organismos internacionais –, para justificar a intervenção externa sobre as políticas educacionais dos países periféricos. Segundo a *Teoria do capital humano*, cada incremento marginal em qualificação educacional do fator humano da produção, corresponderia a um incremento marginal em sua produtividade econômica. Para além da acepção ideológica do conceito de capital humano, que “confunde” e ofusca a natureza fundamentalmente desigual das posições capital e

trabalho nas relações de produção, ofuscando assim a natureza fundamentalmente conflitiva da sociedade de classes (FRIGOTTO, *Capital...*), a legitimação de suas formulações teóricas no campo da educação e das políticas públicas, inclusive nos campos mais progressistas da sociedade brasileira, tornaram senso comum a mistificadora assertiva de que recursos destinados à educação constituem investimento, uma vez que seus resultados finais seriam o aumento da produtividade do trabalho, da renda do trabalhador e da renda nacional, alçando-se, com isso, a educação à condição de redentora dos mais graves problemas sociais (GENTILI, 2002). O aceite acrítico dessas formulações, contudo, conduziu a duas problemáticas consequências. No campo das políticas públicas, incorreu na instrumentalização da educação, uma vez que esta se tornava uma variável da equação para o desenvolvimento econômico, reduzindo-se em suas potencialidades e justificando-se apenas em função deste (MINTO, *Teoria...*). Por outro lado, ao tomar para si responsabilidades que lhe são estranhas e pelas quais de fato não pode responder – o crescimento econômico, o emprego, a distribuição de renda – a política educacional assistiu ao deslocamento de seus objetivos pedagógicos próprios, dando origem a uma pedagogia tecnicista, voltada para a gestão racional do trabalho escolar, que passa a ser pensado em semelhança à fábrica, em que os meios – métodos, materiais, tecnologias – assumem a centralidade do processo em detrimento de alunos e professores, tendo-se por princípio caro a qualificação prática, denominada, por vezes, treinamento (SAVIANI, 2013: 381-384).

No bojo das reformas neoliberais e dos crescentes desemprego e desigualdade social delas resultantes – apesar da também maior escolarização geral, sobretudo nos países periféricos – aquela teoria teve de ser atualizada como uma “*neoteoria do capital humano*”, o que se fez, segundo Gentili (2002: 53; 48), pela “radicalização das premissas individualistas e meritocráticas que sustentavam a teoria [original]” e “perda definitiva do seu substrato liberal-democrático”. Segundo o autor, assim se colocam os termos dessa atualização: se sob a ideologia desenvolvimentista os recursos do “investimento” educativo seriam de responsabilidade do Estado, para garantir a mão-de-obra em número e qualificação suficientes às exigências de um mercado em pleno emprego, agora, nas condições de uma naturalização da desigualdade e do desemprego, essa responsabilidade é individualizada, levando a uma “*progressiva privatização da função econômica atribuída à escola*” (GENTILI, 2001: 51; destaque do original), no sentido que se passa “para uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa

deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho”. Assim, ainda que o conhecimento – e a escola como sua provedora – tenham sido revalorizados como variáveis que, sob o signo da chamada “Revolução tecnológica”, seriam chaves no processo produtivo, ao Estado não mais caberia financiá-los, mas apenas garantir equidade nas oportunidades de acessá-los – uma nova concepção de justiça social –, enquanto que, a cada indivíduo, por seu próprio mérito, caberia conquistar – ou criar – as melhores condições para a sua *empregabilidade*. Nesse contexto, coloca-se a urgência de uma reforma educacional capaz de adaptar os potenciais trabalhadores – suas competências, expectativas e iniciativas: um trabalhador *flex* – às novas condições técnicas e flexíveis dos mercados globais, conforme explica Gentili (2002: 49):

Com efeito, a ruptura da promessa da escola como entidade integradora começou a se desencadear de uma forma definida nos anos de 1980, justamente num contexto de revalorização do papel econômico da educação, da proliferação de discursos que começaram a enfatizar a importância produtiva dos conhecimentos (inclusive a configuração de uma verdadeira “Sociedade do Conhecimento” na Terceira Revolução Industrial) e de uma crescente ênfase oficial nos aportes supostamente fundamentais que as instituições escolares deviam realizar para a competitividade das economias na era da globalização.

Mais concretamente, o que se passa a esperar do ensino superior dentro dessa nova conjuntura, explica sucintamente a UNESCO (1999: 54-55):

Colocando a questão sucintamente, nas ocasiões em que a equação “diploma = trabalho” não se aplica mais, espera-se que o ensino superior produza graduandos que não sejam somente indivíduos procurando trabalho, mas também *entrepreneurs* e criadores de emprego de sucesso.

Fundamentados por aquela *neoteoria*, os organismos internacionais do capital passam a diagnosticar a urgência de uma reforma educacional “sob a aparência de uma política inclusiva dos segmentos pauperizados da população” à “sociedade do conhecimento”, sustentando “que o acesso à capacitação, particularmente à capacitação tecnológica, será o passaporte de cada indivíduo para a empregabilidade” (LIMA, 2007: 52). Note-se que, nesse discurso, a pobreza é descaracterizada da sua condição de resultado do processo econômico e a sua solução é deslocada para políticas focalizadas que possibilitem aos excluídos acesso à capacitação, ou seja, apaga-se, no discurso, o econômico como o espaço de origem do desemprego e da desigualdade social, colocando-o sob a

responsabilidade individual dos trabalhadores. Nesses termos, também se pode entender o sentido do *princípio da educação ao longo da vida*, como se argumenta:

[...] a adequação da formação e (re)qualificação da força de trabalho aos reordenamentos no mundo do capital para a garantia da “empregabilidade” (competências e habilidades de cada indivíduo para superar o “analfabetismo tecnológico”), encontrará na utilização das inovações tecnológicas o campo fértil de articulação entre educação e processo produtivo, omitindo que a questão do desemprego se refere ao movimento mais amplo do capital financeiro internacional e não se limita à qualificação individualizada de cada trabalhador. (LIMA, 2004: 6)

A partir dessas bases, construiu-se, como bem nomeou Saviani (2013: 429-431) “uma verdadeira pedagogia da exclusão” ou “neoprodutivismo”, cujo suporte, no âmbito das ideias pedagógicas, se dá pelas teorias do “aprender a aprender” (neoescolanovismo), das “competências” (neoconstrutivismo) e pelo *neotecnicismo*: a empregabilidade se mantém para aqueles que “abandonam a segurança do conhecido” e se arriscam a continuar a aprender para atualizar as suas competências e habilidades com eficiência (SAVIANI, 2013: 432); os objetivos conjuntos dessas *neopedagogias* são a racionalidade, a eficiência e a produtividade na gestão educacional, o controle pelos resultados tal qual o princípio empresarial da qualidade total, a valorização pragmática da prática sobre a teoria como princípio curricular, além de:

[...] dotar os indivíduos de comportamentos flexíveis que lhes permitam ajustar-se às condições de uma sociedade em que as próprias necessidades de sobrevivência não estão garantidas. Sua satisfação deixou de ser um compromisso coletivo, ficando sob a responsabilidade dos próprios sujeitos que, segundo a raiz etimológica dessa palavra, se encontram subjugados à “mão invisível do mercado”. (SAVIANI, 2013: 437).

Por fim, através dessa individualização meritocrática das responsabilidades sociais sobre o emprego e a desigualdade, legitima-se a concepção de educação como uma responsabilidade também individual: o “investimento” em educação torna-se uma variável para a empregabilidade, portanto, atua numa equação da ordem privada, adequando-se, a partir daí, às condições da mercadoria. É o que veremos a seguir.



### *A educação sob as exigências do capital internacional*

Como último núcleo temático, a educação aparece mais claramente sob as determinações da exigência do capital quando é mercantilizada e o espaço educacional liberalizado para as atividades de lucratividade do capital. Com relação a esse aspecto, deve-se elucidar uma significativa diferença entre as posturas do BM e da UNESCO na concepção da educação superior. Segundo Sguissardi (2014: 108-111), o BM, ao longo de seus documentos desde pelo menos os anos 1980, foi muito mais explícito na defesa da desresponsabilização do Estado pelo financiamento da educação superior, chegando mesmo, ao final dos anos 1990 – no documento *The financing and management of higher education: A status report on worldwide reforms*, de 1998, escrito como contribuição para a *Conferência Mundial sobre Educação Superior* organizada pela UNESCO –, a defendê-lo como um bem “antes privado, que público”. Essa posição encontraria respaldo no âmbito da OMC, que defendeu um dos principais marcos para a concepção mercantil da educação: a educação como serviço comercializável internacionalmente.

A Organização Mundial do Comércio (OMC) foi criada em 1995, em substituição ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) de 1948, para atuar como um fórum de negociações sobre temas ligados ao comércio e, tal qual o BM e o FMI, pautam a sua ação pela defesa dos princípios do liberalismo econômico e, em última instância, dos interesses dos países centrais, especialmente dos EUA. Nos marcos de atuação deste organismo, a educação foi inserida como um serviço em 1995 através do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS).

Nesse sentido, a OMC advogava que a existência de instituições privadas de ensino, por si só, já caracterizaria uma oferta de serviços educacionais em bases comerciais. A partir dessa concepção, o AGCS exige tratamento igualitário para todos os fornecedores no âmbito das relações mercantis internacionais, no sentido de que todas as instituições de ensino, nacionais e estrangeiras, devem contar com tratamento igualitário em termos de subsídios financeiros, isenções fiscais, dentre outros. O documento da OMC *Serviços de educação*, de 1998, analisado por Lima (2007: 73), reforça essa concepção de educação como campo para a atuação comercial e empresarial para todos os níveis educacionais. Neste documento, segundo Lima (2007: 75), a EAD está explicitamente referida como espaço de possibilidade

de realização de políticas de parceria público-privada em âmbito internacional, fazendo eco aos discursos que clamam pela internacionalização universitária.

O projeto político regido por estes organismos internacionais por meio de acordos comerciais é caracterizado pelo aprofundamento do processo de privatização de setores estratégicos dos países periféricos, desnacionalizando a educação, a ciência e a tecnologia (C&T) e as telecomunicações. Essa desnacionalização é consequência da pressão que estes organismos realizam para que empresas estrangeiras controlem empresas nacionais, escolas e centros de pesquisa dos países da periferia do capitalismo. (LIMA, 2007: 75)

Em 2000, em documento intitulado *Higher education in developing countries: peril and promise*, o BM apresenta uma revisão da tese que a educação superior seria “antes um bem privado, que público” e passa a advogar “o *conhecimento como um bem público internacional* cujos benefícios deveriam ultrapassar as fronteiras dos países onde tenha sido produzido” (SGUISSARDI, 2014: 111, destaque do autor). Essa revisão, contudo, interpreta Sguissardi, não significou uma ruptura com posições pró-mercado antes defendidas, senão apenas a sua readequação, em coerência com aquela “atualização” do Consenso de Washington antes referida, nos seguintes termos:

Mantém-se a confiança no mercado. Reconhece-se sua intrínseca necessidade objetiva de busca de lucro . Mas já não se o vê como solução para todas as demandas de expansão da ES e afirma-se a exigência do concurso do Poder Público, com o papel de supervisor e regulador, além de, e de forma também incomum nos documentos do Banco, valorizar-se a capacidade criativa dos “profissionais da educação superior” (SGUISSARDI, 2014: 111).

A seguir, analisaremos em documentos específicos, como esses três núcleos temáticos orientam as políticas do capital para a educação superior na periferia do sistema.

#### **1.4. OS DOCUMENTOS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Em 1990, foi organizada, através de uma parceria entre a UNESCO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o BM, em Jomtien, Tailândia, a *Conferência mundial de educação*

*para todos*, marcando os debates do período sobre educação na periferia com o lema “Educação para todos”<sup>17</sup>, o qual, segundo a análise de Lima (2007: 56), se articulava à conjuntura de então por três eixos:

a) os organismos internacionais do capital necessitam desenvolver políticas de alívio das tensões sociais causadas pela crise do endividamento dos países periféricos e pela execução dos ajustes estruturais impostos ao longo da década (perda) de 80; b) as políticas focalizadas no alívio da pobreza estarão articuladas com a necessidade de governabilidade, ou seja, da conjugação de segurança e estabilidade econômica para pagamento das dívidas; c) a necessidade de ampliação das áreas de lucratividade para os investidores internacionais.

Os diagnósticos e as propostas lá apresentados pelo BM e pela UNESCO, ainda que com divergências<sup>18</sup>, convergiram nas seguintes concepções:

- o acesso à educação básica estaria circunscrito às necessidades básicas de aprendizagem como vias de integração dos povos à sociedade da informação;
- o acesso à educação básica seria identificado como igualdade de oportunidades, marcado pela concepção de educação como formadora de valores e comportamentos;
- o estímulo à diversificação das fontes de financiamento da educação seria considerado o elemento central na reformulação educacional em curso; e
- o acesso à educação deveria considerar o uso das TIC, identificadas como tecnologias educativas, como estratégia de aprendizagem ao longo da vida. (LIMA, 2007: 57).

A partir dos itens acima elencados, resalto: o princípio da *aprendizagem ao longo da vida*; a referência às tecnologias da informação e da comunicação (TIC) como meio de acesso a educação; e a diversificação das fontes de financiamento. Essas últimas em si não eram novidade no discurso do BM; pelo menos desde a gestão de McNamara (1968-1981), o Banco concebia a educação como um setor econômico e que, portanto, deveria sujeitar-se a uma mesma dinâmica de desenvolvimento – “a indústria da educação, normalmente entre as maiores empregadoras de qualquer país, é uma das poucas que não sofreram uma revolução tecnológica. Precisamos retirá-la do estágio artesanal” (MCNAMARA, 1974: 11

<sup>17</sup> Foi a partir dessa Conferência que se formou o grupo conhecido por E-9 (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão), reunindo os nove países com as maiores taxas de analfabetismo do mundo, cujos governos desde então se comprometeram com o desenvolvimento de políticas educativas alinhadas aos princípios da “Educação para Todos”.

<sup>18</sup> Na Conferência em questão, houve divergência sobre o conceito de educação básica. Para a UNESCO, se referia ao ensino fundamental e médio, enquanto que, para o BM, estaria restrito aquele. Em outros momentos, tais instituições também divergiram sobre a natureza do ensino superior, se um bem público ou privado e a importância do financiamento público para o ensino superior.

apud SILVA, 2002: 57). Nesse sentido, o documento *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo*: opciones de política, de 1986, já prescrevia, dentre outros, “diversificação das fontes de financiamento público, apregoando maior participação do setor privado”, sobretudo no nível superior; e “uso eficaz de materiais e equipamentos didáticos, acompanhado da valorização do livro didático e da educação a distância” (SILVA, 2002: 72). Contudo, é na *Declaração mundial de educação para todos* (UNESCO; UNICEF; PNUD; BANCO MUNDIAL, 1990) que tais preceitos se colocam no contexto das reformas e associados àquele primeiro princípio, o da *aprendizagem ao longo da vida*, o qual, derivado da ideologia da sociedade da informação e do conhecimento, significa uma constante necessidade de atualização das capacidades e habilidades dos indivíduos para que estejam aptos a conviver em um “mundo em constante transformação”. Tal princípio, que seria mais bem conceituado com o *Relatório Delors* (DELORS, 1998), passa a ser “um dos pilares da educação escolar contemporânea” (NEVES & PRONKO, 2008: 132) e, como tal, a orientar as reformas para todos os níveis de ensino<sup>19</sup>.

Já especificamente sobre a educação superior, a *Declaração de Jomtien* faz apenas três menções explícitas. A primeira, em seu preâmbulo, quando diz reconhecer “que uma educação básica adequada é fundamental para fortalecer os níveis superiores de educação e de ensino, a formação científica e tecnológica e, por conseguinte, para alcançar um desenvolvimento autônomo”; a segunda, no mesmo sentido, no art. 1º, item 4, quando considera que a educação básica “é a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, sobre a qual os países podem construir, sistematicamente, níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação” (UNESCO; UNICEF; PNUD; BANCO MUNDIAL, 1990). Ambas, portanto, referindo-se a educação superior apenas como beneficiária do fortalecimento da educação básica. Somente em uma terceira menção, são ligeiramente consideradas as suas necessidades, quando diz:

A sociedade deve garantir também um sólido ambiente intelectual e científico à educação básica, o que implica a melhoria do ensino superior e o desenvolvimento da pesquisa científica. Deve ser possível estabelecer, em cada nível da educação, um contato estreito com o conhecimento tecnológico e científico contemporâneo. (UNESCO; UNICEF; PNUD; BANCO MUNDIAL, 1990: art. 8º, item 2).

<sup>19</sup> Nesse sentido, com respeito ao ensino superior, o documento de 1995 da UNESCO especifica: “O ensino superior precisa repensar sua missão e redefinir muitas das suas funções, particularmente em vista da necessidade que a sociedade tem de pessoas com treinamento e conhecimentos em constante atualização” (UNESCO, 1999: 13).

A partir destas recomendações, pode-se inferir que o ideal democrático de “Educação para todos” “foi reduzido à oferta do nível primário” (FONSECA, 1998: 20). Seguindo essas diretrizes, os organismos internacionais, especialmente o BM, passaram a indicar em seus documentos e acordos internacionais prioridade a esse nível de ensino na destinação dos recursos públicos, como ainda, a priorizá-lo com o direcionamento de seus projetos em educação. Sobre o que há de se notar, seguindo a análise de Lima (2007), que o discurso de “Educação para todos”, ao ser incorporado no Brasil, foi significativo na construção do “fetichismo da democratização” da escolarização entendida como expansão do acesso, o que, ao mesmo tempo em que mascarou um “processo de certificação em larga escala” que vem ocorrendo nos países periféricos, também omitiu:

um processo de focalização dos investimentos educativos nos níveis mais baixos, especialmente no ensino fundamental; uma concepção etapista do processo educativo: primeiro a educação fundamental, depois a secundária e daí a expansão do nível superior; e uma concepção de que esta expansão/democratização deverá ser efetivada por meio da ampliação da participação dos setores privados no financiamento e execução da política educacional, especialmente da educação superior. (LIMA, 2007: 57).

De fato, segundo constataam Fonseca (1998: 17) e Leher (1999: 26), uma “inflexão em direção ao ensino elementar” que já marcava as orientações e os investimentos do BM desde a “virada neoliberal da década de 1980” foi, nos anos 1990, “radicalizada”. Nesse sentido, em 1986, o Banco recomendava “recuperación de los costos públicos de la educación superior y reasignación del gasto público en educación a favor de los niveles que ofrezcan mayores beneficios sociales” (BANCO MUNDAL, 1986: 02); bem como, para essa recuperação do gasto público com a educação superior, indicava a pertinência da cobrança de taxas, matrículas e mensalidades, seguindo o enfoque privatista de diferenciação das fontes de financiamento. Resumindo, um conjunto de orientações que já indicava prioridade “ao ensino fundamental “minimalista” e à formação profissional “aligeirada”” (LEHER, 1999: 27). Em 1993, uma nova *Conferência mundial de educação*, em Nova Délhi, Índia, dá continuidade às propostas de “Educação para todos”, mantendo a ênfase no nível primário de ensino, ao lado da atenção à educação feminina (FONSECA, 1998: 20). No Brasil, as diretrizes resultantes dessas Conferências deram origem ao Plano decenal de educação para todos, também de 1993, no qual se explicita a intensão de se adequar aos compromissos

assumidos internacionalmente para garantir a oferta de educação básica com equidade e qualidade para todos.

É a partir de 1994, com a publicação dos documentos *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (BANCO MUNDIAL, 1995), *Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior* (UNESCO, 1999) e *Educação: um tesouro a descobrir* (DELORS, 1998)<sup>20</sup>, que o ensino superior retoma um papel mais orgânico e de destaque nas estratégias desses organismos para a periferia do sistema; porém, agora, inserido no contexto do “fetice da democratização” da educação criado pelo “Educação para Todos”:

A meta prioritária de “educação para todos”, desde o final dos anos 1980, circunscrita à educação para as massas trabalhadoras dos países periféricos, começa a ser ampliada, com a inclusão de segmentos crescentes desse contingente populacional em uma educação superior de novo tipo para o século XXI. (NEVES & PRONKO, 2008: 105).

Segundo Neves & Pronko (2008: 105-106), essa “reorientação de foco” se efetiva ao longo de dois momentos. Um primeiro, de reformas “estruturais e superestruturais”, em que as mudanças sugeridas para as políticas nacionais de educação se dão dentro da perspectiva de ‘um mundo em transformação’; nesta se incluem os documentos supracitados, cujas recomendações levaram ao “desmonte do arcabouço jurídico da educação superior vigente e o fomento à sua privatização, pelo estímulo à criação de instituições não universitárias públicas e privadas que viabilizassem a ampliação do acesso a esse nível de ensino”. Num segundo momento, subsequente às reformas e marcado pela difusão acelerada das TIC, em que a construção da “sociedade do conhecimento” torna-se o norteador das políticas educacionais para a educação superior, as orientações dos organismos internacionais buscam “conferir maior organicidade ao novo modelo de formação em processo de implementação, a definir seus parâmetros e a estrutura curricular e, simultaneamente, a expandir de forma mais acelerada as possibilidades de acesso a esse nível da educação escolar”.

Na sessão a seguir, serão analisados os documentos daquele primeiro momento, quando as diretrizes do receituário neoliberal passaram a influenciar profundas mudanças na concepção e organização da educação superior no Brasil. Dentro deste contexto, a EAD é

---

<sup>20</sup> As publicações originais em língua inglesa datam de 1994, 1995 e 1996, respectivamente.

colocada, articulando-se aos principais eixos ditados pelos documentos dos organismos internacionais.

### *Uma reestruturação privatista*

Os documentos daquele primeiro momento, no que se referem à educação superior, partem de um mesmo diagnóstico em que, apesar de constatarem a sua importância e expansão, constataam também a existência de uma crise que o atinge em todos os países – tal qual apontado por Gentili (1998) –, definida como uma crise de financiamento, uma vez que a aplicação do ajuste econômico levaria a cortes no que, até então, havia sido a sua principal fonte de recursos: o orçamento público. Da mesma forma, coincidem em considerar que, nos países ditos “em desenvolvimento”, tal crise teria maior intensidade, haja vista o maior peso do “ajuste” *vis a vis* um menor patamar inicial de investimento em relação aos países desenvolvidos e um maior potencial de crescimento da demanda. Portanto, naturalizam o ajuste fiscal ao assumi-lo como um pressuposto e um imperativo, ao qual tudo e todos teriam de se adequar: a crise não seria mais da lucratividade privada do capital, mas do Estado e de suas políticas públicas que precisariam, portanto, de reformas como condição para estarem preparados para o século XXI:

A menos que se lleven a cabo reformas para mejorar los resultados de la enseñanza superior, muchos países están destinados a entrar al siglo XXI con una preparación insuficiente para competir en la economía mundial, donde el crecimiento dependerá cada vez más de los conocimientos técnicos y científicos. Sin embargo, en muchos países el considerable activismo de los estudiantes y la ineficiencia de los gobiernos han impedido la adopción de reformas que se requieren con urgencia. (BANCO MUNDIAL, 1995: 28).

Essa busca de desenvolvimento e mudança no ensino superior deve também ser vista como parte essencial de um processo mais amplo das mudanças na sociedade contemporânea. A responsabilidade pela forma atual e medidas de implementação do sistema de ensino superior renovado pertencem a cada país e a sua comunidade acadêmica – no entanto, num mundo em contínua mutação, nenhum país pode se considerar isolado das influências de eventos e desafios internacionais. (UNESCO, 1999: 97).

A partir destas constatações, os documentos se colocam o objetivo de orientar as políticas dos organismos internacionais, sobre o que aqui destaco dois dos eixos interligados de uma reestruturação privatista e antiuniversitária recomendada aos países periféricos: a diferenciação institucional – o que inclui os programas de EAD – e a diversificação das fontes de financiamento. Ambas estão entre as quatro “lições” propostas em *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (BANCO MUNDIAL, 1995: 4) – documento publicado pelo BM originalmente em 1994 (versão em inglês) e direcionado para os países ditos “em desenvolvimento” –, quais sejam:

- Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas;
- Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados;
- Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior;
- Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad.

De orientações mais gerais, são os documentos publicados pela UNESCO, os quais propõem novas funções para uma nova concepção de educação superior, ao situá-lo dentro da perspectiva de “um mundo em transformação” e do princípio da *educação ao longo da vida*. Publicado pela primeira vez em 1996, *Educación: um tesouro a descobrir* (DELORS, 1998) foi elaborado entre 1993 e 1996 por um grupo de especialistas sob a coordenação de Jacques Delors para a UNESCO, e estabeleceu as diretrizes que seriam tomadas pela instituição na orientação da reforma educacional para todos os níveis de ensino e em todo o mundo. Com respeito à educação superior, o *Relatório Delors* retoma, em linhas gerais, as orientações do documento publicado originalmente pela UNESCO no ano anterior, 1995. Trata-se de *Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior* (UNESCO, 1999) que, direcionado especificamente para este nível de ensino orienta-o a partir de três chaves: “relevância, qualidade e internacionalização” (UNESCO, 1999: 12-13), explicitando como um dos papéis que a UNESCO deveria assumir:

Na mesma linha com as tendências correntes que concordam com a necessidade de repensar e reformular os sistemas e instituições de ensino superior, a UNESCO enfoca sua ação na relevância e na qualidade como características-chave de uma política moderna para o ensino superior. A Organização procura promover a diversidade entre as instituições e sistemas de ensino. Além do mais a UNESCO enfatiza a necessidade de empreender esforços para diferenciar os programas de



ensino como meios de adaptar melhor o ensino superior às necessidades específicas nacionais e locais, sem perder de vista a universalidade do conhecimento e o critério primeiro de qualidade. (UNESCO, 1999: 19).

Assim, para o BM e a UNESCO, a diferenciação institucional, dos cursos e das modalidades de ensino é uma “tendência” – a ser incentivada, já que mais afeita às demandas de “um mundo em transformação” – que torna flexível um suposto modelo tradicional de educação superior, universitário e público, através do desenvolvimento, simultâneo, de universidades privadas e instituições não universitárias, públicas e privadas, incluindo institutos politécnicos, centros de formação técnico-profissionais, cursos de curta duração e sequenciais e a EAD. Ao advogar em prol de tal “tendência”, os documentos argumentam que a mesma permitiria, à educação superior, melhor adequar-se às ‘novas’ necessidades do mercado de trabalho:

La introducción de una mayor diferenciación en la enseñanza superior, es decir, la creación de instituciones no universitarias y el aumento de instituciones privadas, puede contribuir a satisfacer la demanda cada vez mayor de educación postsecundaria y hacer que los sistemas de enseñanza se adecúen mejor a las necesidades del mercado de trabajo. (BANCO MUNDIAL, 1995: 31)

[...]. Essa função tradicional deve ser vista no contexto da crescente necessidade por “serviços educacionais”, quando a sociedade se move para um modelo de *educação continuada para todos*, que está gradualmente tomando o lugar do modelo que prevalece atualmente, de concentrar e selecionar o ensino e estudo por um tempo limitado. Somente um sistema suficientemente flexível e diversificado de acesso e provisão de ensino superior pode enfrentar os desafios de um mercado de trabalho em rápida mutação. (UNESCO, 1999: 54).

Essa aproximação da educação superior em relação às demandas do mercado de trabalho pode ser entendida em dois sentidos complementares: por permitir atender a um público mais amplo e diversificado de estudantes; mas também por permitir arranjos institucionais que aproximem a educação superior das transformações do setor produtivo, referendando, assim, a “qualidade” das instituições. No primeiro caso, uma maior e mais diversificada demanda por educação superior é por vezes entendida como consequência do impacto de um célere e contínuo fluxo de avanços tecnológicos sobre as relações econômicas, no sentido de serem requisitados maiores contingentes de trabalhadores qualificados – “uma massa de trabalho pensante” (UNESCO, 1999: 53) – que recorrentemente retornam aos estudos para “atualizar” suas capacidades e habilidades, com

alternância entre períodos de estudo e trabalho e certificação em serviço (UNESCO, 1999: 36 e 53). Para atendê-los, sugere-se: “la educación a distancia puede ser una forma eficaz de promover también la educación permanente y de mejorar los conocimientos, por ejemplo, cuando se usa para la formación de maestros en el servicio” (BANCO MUNDIAL, 1995: 36). Em concordância, considera a UNESCO (1999: 35-36):

[...] muitas funções associadas com o ensino superior e o treinamento estão agora se desenvolvendo em meios outros que não as instituições de ensino superior. Esses programas geralmente respondem a necessidades específicas de uma clientela altamente diversificada – por exemplo, providenciando ensinamentos à distância – e respondem às demandas de maior profissionalismo de um mercado de trabalho em constante mudança. A certificação faz surgir problemas de natureza acadêmica e profissional, inclusive a necessidade de se dar reconhecimento acadêmico às habilidades adquiridas fora das instituições acadêmicas.

Entretanto, por outras vezes, sobretudo quando o discurso se refere mais diretamente aos países periféricos, a maior e mais diversificada demanda por educação superior é compreendida pelo binômio pobreza-segurança, no que se relaciona a uma política de duplo alcance: “educação das massas trabalhadoras, como forma de reduzir as profundas desigualdades sociais” (NEVES & PRONKO, 2008: 109) – crescentes na conjuntura de reformas para o enxugamento do Estado e a abertura de mercados à globalização; e “resposta à pressão de segmentos das camadas populares por acesso a esse nível de ensino” (NEVES & PRONKO, 2008: 109). Para dar conta dessas demandas, a diferenciação das instituições, cursos e modalidades de ensino funcionaria como uma política de dispersão da demanda universitária, através do conceito de “educação terciária” ou pós-secundária (BARRETO; LEHER, 2008). Nesse sentido, para satisfazer grupos socialmente desfavorecidos, recomenda o BM: “las instituciones no universitarias ayudan a satisfacer la mayor demanda de acceso a la enseñanza postsecundaria de los grupos minoritarios y los estudiantes económicamente en desventaja” (BANCO MUNDIAL, 1995: 35); do mesmo modo, a EAD é proposta como uma alternativa razoável para promover o acesso desses setores a um ensino “universitário” barateado: “la educación a distancia puede ser eficaz para aumentar a un costo moderado el acceso de los grupos desfavorecidos, que por lo general están deficientemente representados entre los estudiantes universitarios” (BANCO MUNDIAL, 1995: 36). No entender da UNESCO (1999: 61-62):

[...] as instituições de ensino superior devem reavaliar o lugar do ensino em sua missão geral e providenciar incentivos que melhor reflitam a importância atual dessa atividade. [...]. Poderiam melhorar as condições de acesso e a facilidade de participação em novas formas de ensino superior. Quando baseados em estudos tradicionais, estes poderiam também englobar programas avançados de treinamento vocacional para aqueles que não possam seguir os caminhos tradicionais de admissão. Por exemplo, uma flexibilização organizacional dos estudos e certificações, e o desenvolvimento de programas externos, com a assistência de novas formas de comunicação e tecnologia da informação, facilitariam o acesso de indivíduos e comunidades a áreas rurais. (UNESCO, 1999: 61-62).

A esse respeito, analisam Neves & Pronko (2008: 109):

Para conter essa incessante pressão popular por acesso ao topo da pirâmide educacional e ao mesmo tempo resguardar os interesses de estabilidade política, o Banco Mundial propôs a “introdução de uma maior diversificação no ensino superior”, por meio da “expansão de instituições não-universitárias e [do] aumento de instituições privadas” [...]. Com essa medida, os governos nacionais, ao mesmo tempo que atenderam em parte à demanda real de segmentos tradicionalmente excluídos da educação superior, introduziram mecanismos de seletividade que garantiram o acesso restrito às instituições universitárias, as mais cobiçadas.

Nessa visão de acesso ao ensino superior – “para todos”, porém diferenciado – “o princípio da universalidade é substituído pelo discurso da equidade, que pressupõe o conjunto de habilidades de cada indivíduo para garantir o acesso às universidades ou aos cursos pós-médio, conforme suas competências” (LIMA, 2002: 48). Nesse sentido, os organismos internacionais recomendam e legitimam políticas educacionais para uma ‘inclusão-excludente’, mantendo um ponto de constante em seu discurso para o setor, conforme se pode inferir a partir da interpretação de Silva (2002: 58) sobre as políticas do Banco durante a gestão McNamara (1968-1981):

A expansão horizontal da educação como necessidade para todos e essencial para o desenvolvimento econômico, mas qualitativo para uns poucos eleitos, foi um procedimento perverso e constante. Essa política de exclusão sintomática ficou evidente quando o Banco Mundial exteriorizou as estratégias de investimentos no ensino técnico profissional e o desenvolvimento de **um sistema de educação tecnológica média superior**. Pretendiam, assim, instituir, através da legislação, mecanismos para deter o crescimento da demanda pelo ensino superior. Deliberadamente, propuseram moderar a aquisição de certificados, o equilíbrio entre educação e trabalho, a diversificação da oferta de oportunidades, **o desenvolvimento de modelos não universitários de ensino superior**, a diferenciação quanto aos salários, a educação diversificada no nível médio, a definição de formas institucionais mais eficientes e efetivas de formação para o trabalho produtivo e ajustes entre o currículo ocupacional e as necessidades do aparato produtivo. (SILVA, 2002: 58, destaques meus)

A outra maneira de aproximação do mercado de trabalho promovida pela diferenciação institucional, de cursos e de modalidades de ensino diz respeito às “essenciais” “parcerias contínuas e interativas com o setor produtivo”, as quais “devem ser integradas na missão e nas atividades das instituições de ensino superior”. Nesse sentido, ainda que o documento da UNESCO pondere “que o ensino superior tem de ver suas relações com o mercado de trabalho sob uma perspectiva de longo alcance e em termos gerais” (UNESCO, 1999: 53), também recomenda a expansão das áreas sob a influência desses “parceiros econômicos”, indo da “pesquisa que pode contribuir para o desenvolvimento tecnológico” à “pedagogia, treinamento, organização do estudo e estruturas institucionais”, bem como identifica a adequação de “novos arranjos”, “baseados na flexibilidade do programa de divulgação, para servir como mecanismos válidos para a promoção, manutenção e fortalecimento de interações estáveis e mutuamente benéficas” (UNESCO, 1999: 55). Considerando, então, como parte da missão UNESCO a promoção dessa “cooperação”, “especialmente no contexto de seu programa UNISPAR (Universidade-Indústria-Ciência-Parceria)” (UNESCO, 1999: 89). Já para o BM (1995), tal “cooperação” seria também parte da “lição” de “qualificar” o ensino superior, tornando-o receptivo à evolução das exigências econômicas, nos seguintes termos:

Las instituciones a cargo de los programas avanzados de enseñanza e investigación deberían contar con la orientación de representantes de los sectores productivos. La participación de los representantes del sector privado en los consejos de administración de las instituciones de enseñanza superior, públicas y privadas, puede contribuir a asegurar la pertinencia de los programas académicos. Los incentivos financieros a la investigación conjunta de la industria y la universidad, las pasantías para estudiantes patrocinadas por las empresas, y el empleo de tiempo parcial de profesionales del sector privado para desempeñar labores académicas pueden ayudar a fortalecer los vínculos y la comunicación entre el sistema de enseñanza superior y otros sectores de la economía. (BANCO MUNDIAL, 1995: 79-80).

Por fim, a diferenciação das instituições, cursos, e modalidades de ensino é também constantemente relacionada a menores custos. Sendo, ou como uma consequência dos cortes no orçamento público destinado à educação superior, porque “obrigando as instituições a planejarem alternativas, programas de custos menores e sistemas de ensino” (UNESCO, 1999: 34), ou como característica que lhes é inerente: às instituições não universitárias, porque sua “principal ventaja [...] es el menor costo de los programas, que es

el resultado de los cursos más breves, las tasas de deserción más bajas y el menor gasto anual por estudiante” (BANCO MUNDIAL, 1995: 34); e aos programas de EAD, porque “generalmente mucho menos costosos que los programas universitarios corrientes, dado el más alto número de estudiantes por maestro” (BANCO MUNDIAL, 1995: 37). Nesses termos, os custos menores seriam vantajosos, pois “atractivos para los estudiantes y son más fáciles de establecer por los proveedores privados” (BANCO MUNDIAL, 1995: 5); ou ainda, porque uma maneira de liberar os fundos públicos da demanda por ensino superior, sobre o que dizem:

Las instituciones privadas constituyen un elemento importante de algunos de los sistemas de enseñanza superior más eficaces que existen actualmente en los países en desarrollo. Pueden responder de manera eficiente y flexible a las demandas cambiantes de los estudiantes y a las condiciones también cambiantes de los mercados laborales. Además, mediante el suministro privado de educación postsecundaria se amplían las posibilidades educacionales con poco o ningún costo directo para el Estado, especialmente en los países donde las instituciones estatales son muy selectivas. Los gobiernos pueden fomentar el desarrollo de la enseñanza superior privada para complementar las instituciones estatales como medio de controlar los costos del aumento de la matrícula en este nivel, incrementar la diversidad de los programas de capacitación y ampliar la participación social en este subsector. (BANCO MUNDIAL, 1995: 37).

[...], as dificuldades existentes e projetadas dos orçamentos públicos não devem ser o único contexto no qual o financiamento do ensino superior é discutido; é também necessário discutir esses problemas do ponto de vista da mudança dos encargos para a expansão do ensino superior, do setor público para fundos privados (UNESCO, 1999: 59).

A bem dizer, a questão da destinação dos fundos públicos ao ensino superior, e a sua redução, são o segundo eixo da reestruturação *privatista* deste nível de ensino, qual seja, a diversificação das fontes de financiamento. Sobre esta, o documento da UNESCO – mais sutil que o do BM, que a pontua como a sua segunda “lição” – aponta a necessidade de “reconhecer o ensino superior como um investimento social e, portanto, alocar recursos adequados para o mesmo no orçamento público”, ao mesmo tempo em que, contudo, considera necessário às instituições o “engajamento numa busca séria por novos caminhos para a obtenção de fundos”, com a “participação de todos os que, direta ou indiretamente, obtém benefícios do ensino superior, inclusive setor econômico, comunidades locais, pais, estudantes e a comunidade internacional” (UNESCO, 1999: 86). No sentido de ampliar a “participação” de recursos privados no financiamento da educação superior, são

considerados pelos documentos dois caminhos, o direto, da expansão das instituições privadas, e o indireto, da “recuperação de custos” nas instituições públicas, por meio da cobrança de taxas, da venda de serviços - como de cursos de curta duração e de consultorias -, do incentivo a doações e do estabelecimento de parcerias público-privadas (LIMA, 2002: 47). Em incentivo ao primeiro caminho, recomendam aos governos garantir “un marco de políticas y reglamentos que evite los desincentivos, como los controles de precios de las matrículas, y que incluya mecanismos de acreditación, fiscalización y evaluación de las instituciones privadas” (BANCO MUNDIAL, 1995: 6). Já com respeito ao segundo caminho, além de propor uma política de apoio financeiro aos “estudiantes pobres y académicamente calificados” (BANCO MUNDIAL, 1999: 8), destacam a questão da autonomia institucional.

Mais objetivas em suas recomendações, as “lições” do BM consideram a maior autonomia administrativa das instituições de educação superior públicas como uma das condições para garantir o êxito das reformas, “sobre todo en lo relacionado con la diversificación del financiamiento y la utilización más eficiente de los recursos” (BANCO MUNDIAL, 1995: 11). Assim, adotam uma concepção tecnicista para o conceito de autonomia que o entende como sinônimo de gestão financeira eficiente, inclusive com relação à captação de recursos em fontes alternativas aos repasses governamentais, ou seja, propõe uma autonomia *financeira* de fato (para além da gestão financeira), o que é “uma concepção de autonomia, [...], completamente desvinculada de qualquer visão histórica de educação autônoma”. (MINTO, 2005: 157). Por outro lado, defendem que “con una mayor autonomía, las instituciones de enseñanza superior deben ser responsables de su desempeño”, pelo que entendem “la vigilancia de la calidad de la enseñanza y la investigación que llevan a cabo, la pertinencia de sus programas y la utilización de las subvenciones públicas” (BANCO MUNDIAL, 1995: 72). Ou seja, ao mesmo tempo em que delegam às instituições a responsabilidade por reduzir gastos e buscar novas fontes de financiamento – a descentralização administrativa apontada por Gentili (1998) –, adotam um discurso de responsabilização por resultados que implica a submissão das universidades a controles externos – a centralização pedagógica e científica por avaliação externa, ranqueamento das instituições, aproximação dos cursos, currículos e pesquisas às demandas do mercado de trabalho e às demandas empresariais para a o desenvolvimento de inovações economicamente viáveis, tal qual também apontou Gentili (1998).

Também nos documentos da UNESCO, ao tratar da relação entre a educação superior e o Estado, há destaque para o tema da autonomia, entendido pelos princípios da liberdade acadêmica e autonomia institucional, considerados essenciais “para a preservação da universidade, ou de qualquer outra instituição de ensino, como uma comunidade livre pensante” (UNESCO, 1999: 56), embora “não devem ser invocados na militância contra mudanças necessárias ou como cobertura para atitudes estreitas, corporativistas e de abuso de privilégios, que podem, ao longo do tempo, ter um efeito negativo no funcionamento do ensino superior” (UNESCO, 1999: 17).

Nesses termos, a concepção de autonomia universitária é apresentada com maior complexidade do que pelo BM, extrapolando as questões administrativo-financeiras, embora negando o aspecto político intrínseco ao conceito desta autonomia. Com essa mesma ambiguidade, o texto busca adequar a autonomia aos limites colocados pelas políticas neoliberais, da racionalização dos gastos, com a introdução de uma lógica gerencial às instituições. Nesse sentido, esclarece que a autonomia, não “deve ser interpretada como uma política alternativa para forçar as instituições a conseguirem seus próprios fundos” (UNESCO, 1999: 60), contudo, deve “implicar o aumento de responsabilidade do trabalho acadêmico, incluindo o contexto ético e *matérias como busca de fundos, avaliação de seus institutos de pesquisa e educação e uma preocupação constante referente a eficiência e custos*” (UNESCO, 1999: 57; destaque meu). Utiliza-se também do discurso da responsabilização por resultados, sobre o que, ainda que pondere que “a avaliação de qualidade, especialmente de instituições públicas de ensino superior, não deve ser sinônimo de regulamentação externa, ou utilizada como modo de restringir fundos públicos” (UNESCO, 1999: 57), acaba por concluir, em consonância com as “lições” do BM, sobre a importância de garantir eficiência administrativa, com a avaliação de “instituições e programas”, redundando em uma “concepção de autonomia aplicada à universidade, de modo que esta ultrapasse o confronto entre a lógica do serviço público e a do mercado de trabalho, adequando-se às formas de financiamento misto (público e privado)” (MINTO, 2005: 153). No mesmo sentido, carrega uma concepção de avaliação do sistema educativo, “no sentido da “prestação” de contas à sociedade e da construção de uma educação com base nos princípios como os da qualidade, equidade, eficiência” (MINTO, 2005: 154). Conforme explicita o documento, sobre a sua compreensão dessas questões:

*É pouco provável que a limitação de recursos seja superada no futuro próximo; portanto as instituições de ensino superior terão de encontrar meios de aceitar esse desafio. A eliminação dos pontos fracos na administração é de suma importância nesse processo. Portanto, é do interesse do ensino superior, privado e público, que sejam consideradas as questões de avaliação e qualidade, inclusive a avaliação de instituições e programas escolares, como vitais para um sistema que corresponda e dê conta da administração e governo. (UNESCO, 1999: 58; destaques originais).*

A título de conclusão desse capítulo, ressaltamos que os dois eixos de recomendações para política educacional acima destacados – diferenciação institucional e diversificação das fontes de financiamento – se entrelaçam para conduzir a uma reestruturação da educação superior que aqui qualificamos como *privatista*, porque carrega consigo aquela racionalidade *privatista* e conduz a duas formas de um imbricamento espúrio entre educação e mercado: a mercantilização, através da liberalização do setor para a expansão de empresas de educação; e o empresariamento das IES públicas, que se dá “por intermédio do financiamento empresarial dos projetos educacionais e pela disseminação do seu modo de ser no desenvolvimento de suas atividades curriculares” (NEVES & PRONKO, 2008: 108). Em suma, *privatista* porque é voltada para o mercado, no sentido de abrir espaços, dentro do setor educacional, para os interesses do capital. Acrescenta-se a esse caráter *privatista* das recomendações, o caráter *antiuniversitário*, porque aqueles dois eixos também se entrelaçam no estímulo, por um lado, à expansão do acesso à educação superior através da expansão das IES não universitárias e, por outro, na deformação do conceito de autonomia universitária com consequências destrutivas sobre a sustentação do tripé ensino-pesquisa-extensão.

A EAD compreendida como um mecanismo da política pública, no sentido de ser legalmente legitimada e estimulada, tem a sua gênese, no Brasil, numa conjuntura de “reformas” da educação superior que seguiam exatamente estes eixos. Além disso, sendo a própria EAD uma parte componente de um desses eixos, o da diferenciação, ela tem nesta “reforma” da educação superior nacional, *privatista* e *antiuniversitária*, a sua razão de existir, de modo que ela própria se torna uma característica dessa conjuntura reformista historicamente determinada.



## 2. MERCANTILIZAÇÃO E EAD: NOVAS FACES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

[...] a luta em defesa da educação pública tem como antagonista o imiscuir-se do empresariado nas coisas da educação coincidindo, assim, com a luta contra os interesses do capital, buscando transformar essa ordem social que é essencialmente incapaz de dar resposta aos problemas educacionais do conjunto da população brasileira.

Dermeval Saviani, 2014.

As recomendações dos organismos internacionais para a educação superior dos países da periferia do sistema passaram a constar nos planos de governo e a ser incorporadas pelas políticas públicas brasileiras a partir dos anos 1990, com ênfase na segunda metade da década, como parte de um processo de “reformas” neoliberais cujo resultado foi o aprofundamento da inserção dependente do país na divisão internacional do trabalho (LIMA, 2007: 77). Assim, as duas primeiras seções deste capítulo têm como objetivo apresentar por quais caminhos se fizeram e se legitimaram as “reformas” neoliberais voltadas para a educação superior durante a última década do século passado, e com quais conteúdos. A EAD, objeto deste trabalho, se destaca a partir deste receituário reformista, como um de seus conteúdos, e passa a se configurar como um elemento estratégico das atuais políticas de expansão da educação superior. Nesse sentido, as duas últimas seções deste capítulo estão dedicadas especificamente a compreender como a EAD se transforma nesta estratégica política de expansão da educação superior, a partir do seu entrelaçamento aos eixos *diversificação das fontes de financiamento* e *diferenciação institucional* na forma como foram por aqui incorporados.

### 2.1. A DÉCADA DE 1990 E A REFORMA PRIVATISTA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

No Brasil, a década de 1990 foi marcada pelas “reformas” que tiveram por fim adequar o país às exigências da chamada “nova ordem internacional” ou “globalização” – podendo-se, portanto, mais propriamente denominá-las *contrarreformas*. Iniciadas desde o início da década pelos governos Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) sob o mote

da “modernização”<sup>21</sup>, as contrarreformas constituíram a essência do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-2002), adquirindo já em seu primeiro mandato *status* de Ministério (Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE). A reforma do Estado – realizada, em linhas gerais, tal qual ditada pelo *Consenso de Washington* e organizada a partir do MARE – imprimiu a tônica e conduziu o ímpeto reformista às demais áreas da política pública, entre as quais, na área social, destacou-se a educacional. Cortes nos recursos públicos destinados a financiar as políticas sociais e uma orientação pró-mercado foram as diretrizes que se desdobraram sobre as políticas educacionais e caracterizaram, especialmente, a reforma da educação superior.

Silva Jr. e Sguissardi (2001: 75) ressaltam a íntima correspondência e correlação entre esses dois blocos de políticas reformistas levadas a cabo pelo Estado brasileiro, as do âmbito do MARE e as do âmbito do MEC, que “sugerem, vistas em conjunto, idêntica orientação reordenadora do espaço público, isto é, a mesma lógica presente no espaço do mercado estritamente capitalista”. No cerne dessa ação conjunta, o documento *Plano diretor da reforma do Estado*, de 1995, lança mão de uma manobra jurídico conceitual criando o *público não-estatal* para definir o que considerava “a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos do Estado” (*Plano Diretor da Reforma do Estado*, 1995 apud SILVA JR; SGUISSARDI, 2001: 40), em meio a que se incluía a educação e, com destaque, a de nível superior, firmando, assim, a posição de uma crescente desresponsabilização do Estado na garantia dos direitos sociais. Essa centralidade da contrarreforma do Estado no processo reformista que deságua e se completa no âmbito das políticas educacionais e para a educação superior foi sintetizada por Minto (2014: 279) nos seguintes termos:

O Estado, que, [...], era um dos principais sustentáculos daquele padrão anterior de acumulação, se tornou um dos alvos privilegiados de um novo discurso reformista cujo objetivo era criar as condições políticas, econômicas e ideológicas para um

---

<sup>21</sup> Nesse sentido, segundo a análise de Lima (2007: 89), “O Projeto Brasil Novo, o Projeto de Reconstrução Nacional e os Planos Collor I e II fundamentavam-se no mesmo ideário: o Consenso de Washington”. Para a área educacional, completa a mesma autora (2007: 131), “o *Programa setorial de ação 1991-1995* [...] foi elaborado a partir das noções de equidade, eficiência e competitividade da educação. Para o ensino superior, o programa, assim como a proposta *Uma política para o ensino superior e o modelo de financiamento para as Ifes* [...], partem da mesma lógica de modernização e adequação deste nível de ensino aos desafios da economia globalizada”. Por fim, sobre o governo Itamar Franco, também esclarece (2007: 132): “[...], conservou seu projeto [de Collor de Mello] de ‘modernização’ da política educacional, especialmente da educação superior. Os documentos *Diretrizes de ação governamental* [...] e *MEC volta a ter plano para a educação* [...] expressam a concepção de educação fundada no projeto de adequação do país à globalização econômica”.

novo padrão de acumulação em processo de construção. A reforma do Estado foi a forma que esse bloco de forças políticas no poder encontrou para dar conta dessa necessidade. E é em seu bojo que se viabilizou a reforma da educação. (MINTO, 2014: 279).

A “reforma educacional”, argumentam Shiroma, Moraes, Evangelista (2007: 10; 73), constituiu a própria política educacional brasileira do período, entendendo por política nacional de educação, para além do marco legal, o planejamento educacional e o financiamento de programas governamentais, em todas as suas três esferas, além de publicações, oficiais e oficiosas, que difundem o seu ideário, bem como ações não governamentais e informais que se propagam pelos meios de comunicação. Nesse sentido, a ideia de uma “reforma” como política educacional se legitimou a partir de um suposto consenso nacional, qual seja, o de que a universidade brasileira estaria em crise e que o nosso “modelo universitário”, entendido como caro e elitista, não se adequaria mais aos “novos tempos” – a “sociedade da informação”. Tampouco, adequar-se-ia às condições financeiras de um Estado endividado e em vias de atender às imposições de *Washington* para, também ele, adequar-se aos “novos tempos”. A construção desse consenso fez-se com intensiva exposição midiática da universidade, reforçando seus problemas e as “alternativas” privatistas em uma “imprensa complacente com as posições oficiais do governo sobre a educação”, conforme explica Minto (2005: 137-8):

[...] sobretudo a partir de 1995, a universidade atingiu o “estrelato”, com exposição sistemática na mídia e nos meios de comunicação de massa, frequentando editoriais de jornais e revistas com uma periodicidade inédita. Um dos responsáveis diretos por tal façanha foi Paulo Renato Souza, figura-chave neste período, ministro da Educação durante os dois governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e dos que mais tempo permaneceu no cargo. A exposição sistemática na mídia – a propaganda, por assim dizer – fez do ministro uma figura conhecida. Seu marketing político tornou os debates mais visíveis, ao mesmo tempo em que trouxe a discussão para um plano mais superficial, fazendo com que se tornasse, por isso, um importante instrumento de legitimação social das mudanças que desejava implantar.

É também verdade, segundo Shiroma, Moraes, Evangelista (2007: 10; 39-44), que os governos da década de 1990 se apropriaram de um amplo e democrático consenso nacional construído na década anterior – em meio ao clima de abertura política e de intensa mobilização popular para alicerçar as bases do Estado democrático de direito – sobre a necessidade de mudanças no sistema educacional. São representativos da força e das

limitações alcançadas por tal mobilização naquele momento histórico: o movimento pelas *Diretas Já*, a fundação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), os debates para a *Constituinte* 1987-1988 e, no campo educacional, a realização das Conferências Brasileiras de Educação (CBE)<sup>22</sup>, do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB, os movimentos grevistas dos trabalhadores da educação e a fundação de associações científicas (como ANPED – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação) e sindicais (como ANDES – Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior; e CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação)<sup>23</sup>. Neste contexto, a universidade, por um lado em reflexo direto ao clima de esperanças democráticas e lutas populares, mas por outro lado, refletindo também uma inversão no padrão de expansão do ensino superior, com a estagnação do setor privado<sup>24</sup>, tornou-se importante espaço de mobilização e reivindicação, colocando na ordem do dia propostas alternativas às exigências da mundialização do capital, para uma “outra adequação possível” (MINTO, 2014: 297). Como abaixo se sintetiza:

O resultado desse conjunto de lutas em prol da educação pública, da universidade, da democracia e dos interesses mais gerais das classes trabalhadoras, fez com que, ao final dos anos 1980, estivessem dadas as condições objetivas para que uma outra universidade (uma outra educação superior) se desenvolvesse. A estagnação relativa que o ensino superior vinha experimentando durante aquela década, com o arrefecimento do setor privado em meio à crise das dívidas e o empobrecimento médio geral da população brasileira, sinalizava para isso. Ademais, este crescimento das lutas no campo educacional teve diversos protagonistas e foi decisivo no momento em que o Estado brasileiro e os setores de classe dominantes, controladores do aparelho estatal, decidiram firmar um novo compromisso com as burguesias internacionais. (MINTO, 2014: 300-301).

Nesses termos, aqueles anos de lutas revelavam a exacerbação das contradições sociais num momento histórico decisivo, em que chegando à exaustão o modelo de industrialização por substituição de importações, permanecia indefinida a reinserção externa país. Assim sendo, a ascensão dos movimentos populares, de trabalhadores e de

<sup>22</sup> Na década de 1980 foram realizadas seis Conferências Brasileiras de Educação (CBE) sendo: I CBE, 1980 – São Paulo; II CBE, 1982 – Belo Horizonte; III CBE, 1984 – Niterói; IV CBE, 1986 – Goiânia; V CBE, 1988 – Brasília e VI CBE, 1991 – São Paulo. As sugestões aprovadas na IV CBE foram sintetizadas na Carta de Goiânia, cujo texto serviu de base ao capítulo sobre a educação da Constituição. Já as da V CBE serviram de base à proposta de Demerval Saviani para a LDB, apresentada como projeto de lei à Câmara Federal em 1988 pelo deputado Octávio Elísio.

<sup>23</sup> Fundadas, respectivamente, em 16 de Março de 1978, 19 de fevereiro de 1981 e, sob o nome de Confederação dos Professores do Brasil (CPB), reorganizou-se em 1979 a hoje conhecida CNTE.

<sup>24</sup> Dados a respeito dessa inversão podem ser encontrados em Sguissardi (2008). Confira também Minto (2014: 287-294).

defesa da educação pública naquele momento permitiu o enfrentamento aos tradicionais interesses privatistas no campo educacional e concretizou-se na forma de conquistas, no sentido de garantias Constitucionais à universalidade e gratuidade do direito à educação, à autonomia universitária e à vinculação fiscal para o financiamento educativo. Tais conquistas, contudo, ao resultarem de disputas com o campo conservador, de interesses privatistas, também presentes na *Constituinte*, apresentaram limites: a gratuidade ficou circunscrita pelo inciso IV do Art. 206 da Constituição Federal de 1988 (CF-88) aos estabelecimentos oficiais de ensino público, do que indiretamente decorre, segundo interpretação de Neves (2002b: 138), a instituição do ensino pago em todos os níveis de ensino; e o dever do Estado para com a garantia da universalidade do ensino gratuito restringiu-se, pelos incisos I e II e parágrafos 1º e 2º do Art. 208, ao ensino obrigatório, imediatamente o fundamental e, progressivamente, o médio, incluindo o ensino de jovens e adultos para estes níveis (NEVES, 2002b: 138). Já com relação à educação superior, o mesmo Art. 208 da CF-88, em seu inciso V, estabeleceu de forma um tanto mais vaga o dever do Estado em garantir “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”, sem, contudo, caracterizá-la por direito público subjetivo ou imputá-la como responsabilidade das autoridades competentes, tal qual o fez com respeito ao acesso universal e à oferta gratuita pelo Poder Público do ensino obrigatório – segundo Sguissardi (2014: 24) constituindo a educação superior como um direito fundamental, mas, juridicamente, de proteção frágil – o que serve a corroborar uma concepção elitista de educação, tal qual constata Catani e Oliveira (2002: 77-78):

A própria noção de educação superior como algo acima do que é básico, ou seja, do que pode ser para todos, corrobora essa concepção elitista de educação e faculta usos ideológicos os mais diversos, tais como a dicotomia educação básica – educação superior, a priorização dos fundos públicos para o ensino que é considerado básico, a privatização da educação superior (...), a realização da pesquisa apenas em espaços privilegiados de excelência, dentre outros.

Também deixou brechas a futuras reinterpretações o Art. 207, em que se circunscreve às universidades a autonomia “didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” e “o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Para Catani e Oliveira (2002: 79), fazendo coro às bandeiras democrático-progressistas daquele momento histórico, este artigo traz implícita a pretensão de

“confirmar a própria universidade como instituição e ideal de referência para o conjunto das IES”, bem como impor limites a “fortes constrangimentos estatais, mercadológicos ou de outra natureza que consubstanciem dependência nos processos de ensino, de produção e de difusão do conhecimento”. Neves (2002b: 138), por outro lado, entende que o artigo dá “margem à permanência de instituições superiores voltadas apenas para o ensino”, em consonância aos interesses privatistas que se faziam representar, naquele momento, pela proposta reformista do *Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior* (GERES, criado em 1986 durante o governo José Sarney), apresentada em crítica a um suposto “modelo único” de “universidade de pesquisa” (MINTO, 2014: 295).

Os interesses das mantenedoras educacionais privadas também foram explicitamente garantidos na CF-88, nos seguintes termos: “coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” (Art. 206, inciso III) e liberdade de ensino à iniciativa privada quando cumpridas as “normas gerais da educação nacional” e atendida a “autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (Art. 209, incisos I e II). Ademais, a CF-88 reconheceu a *contrário senso*<sup>25</sup> a existência das instituições de ensino privadas lucrativas – até então não reconhecidas legalmente – ao tratar do financiamento público ao ensino privado. Primeiro, ao tratar do financiamento público indireto, decorrido das isenções fiscais, quando vedou, aos entes federados, instituir impostos sobre “patrimônio, renda ou serviços [...] das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei” (Art. 150, inciso VI, alínea c). Depois, ao tratar do financiamento direto, quando pelo Art. 213 estabeleceu:

Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

<sup>25</sup> A interpretação de que o reconhecimento de instituições educacionais com fins lucrativos foi cunhado, ainda que a *contrário senso*, pela CF-88 é de Sguissardi (2014: 40), conforme segue: “Trata-se, no inciso I [Art. 213 da CF-88], de um reconhecimento, a *contrário senso* (como também no art. 150), da possível existência de escolas privadas com fins de lucro”.

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público.

Essas ressalvas legitimaram o financiamento público às instituições “comunitárias, confessionais ou filantrópicas” e lhes asseguraram competitividade frente às instituições empresariais que, a partir daí, se expandiriam, na educação básica e superior. A inclusão dessas ressalvas na Constituição revelou, ainda, a existência de poderosos interesses privatistas, pois colocou em xeque a bandeira progressista “verbas públicas para a escola pública”, levantada pelo movimento em defesa da educação pública naqueles anos 1980. A esse respeito é de interesse observar que os recursos aplicados em conformidade com o Art. 213 da CF-88 são considerados para efeito do cumprimento do Art. 212 da CF-88, que vincula pelo menos 18% da receita dos impostos da União à manutenção e desenvolvimento do ensino (25% para Estados, Municípios e Distrito Federal). Davies (2002: 170) destaca, por fim, a “brecha enorme” que o Art. 213 abre para as IES privadas, ao destinar-lhes verbas para o subsídio das atividades de pesquisa e extensão<sup>26</sup>; e Neves (2002b: 138) assevera: “ao admitir a existência de escolas com fins lucrativos, [o Art. 213] antecipa também a natureza empresarial da privatização da educação escolar, que se constitui especificidade da política neoliberal para a educação superior”. Esses interesses empresariais, específicos e crescentes, já se organizavam antes da CF-88 através da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), criada em 1982, mas se fortaleceram logo após a CF-88, com novos organismos de classe, como a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) de 1988 e a Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU) de 1998.

De acordo com Shiroma, Moraes, Evangelista (2007: 40-1), os requisitos do projeto popular para a educação nacional vislumbrado ao longo dos debates e das experiências daqueles anos de luta em defesa da educação pública podem ser sistematizados em cinco eixos, assim resumidos: melhoria da qualidade; valorização e qualificação dos trabalhadores da educação; democratização da gestão; financiamento, com o mote “verbas públicas para a escola pública”; e ampliação da escolaridade obrigatória, entendida como direito

---

<sup>26</sup> Davies (2002: 170) ainda aponta o reforço dado pelo Art. 61 das disposições transitórias para essa “brecha”. Segundo diz o referido artigo: “As entidades educacionais a que se refere o art. 213, bem como as fundações de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei, que preencham os requisitos dos incisos I e II do referido artigo e que, nos últimos três anos, tenham recebido recursos públicos, poderão continuar a recebê-los, salvo disposição legal em contrário”.

fundamental universal e dever do Estado. Concepções, portanto, antagônicas<sup>27</sup> às dos reformistas dos anos 1990, mas que foram, para os fins reformistas, apropriadas e ressignificadas com o apoio de “intelectuais de expressiva participação na construção da proposta dos educadores da década anterior” e a anuência de “organizações de empresários e centrais de trabalhadores” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007: 44). A ressignificação se fez através de “teorias gerenciais, que se tornaram as verdadeiras teorias políticas – base dos modelos e práticas gerenciais da empresa capitalista – na educação” (SILVA JR; SGUISSARDI, 2001:248). Assim, as bandeiras nascidas do consenso democrático dos anos 1980 foram adulteradas em favor de um suposto<sup>28</sup> *novo consenso reformista*:

[...] capacitação de professores foi traduzida como profissionalização; participação da sociedade civil como articulação com empresários e ONGs; descentralização como desconcentração da responsabilidade do Estado; autonomia como liberdade de captação de recursos; igualdade como equidade; cidadania crítica como cidadania produtiva; formação do cidadão como atendimento ao cliente; a melhoria da qualidade como adequação ao mercado e, finalmente, o aluno foi transformado em consumidor. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007: 44).

O desfecho da tramitação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB-96) no Congresso Nacional – a que a citação acima se refere – explicitou com maior nitidez a deturpação das esperanças e propostas erigidas ao longo dos anos 1980. Atropelando o processo legislativo mais democrático de tramitação do projeto de lei apresentado em 1988 pelo deputado Octávio Elísio (PMDB-MG), relatado pelo deputado Jorge Hage (PSDB-BA) e, em 1993, após muitas negociações, finalmente enviado ao Senado, cujo texto original baseara-se na proposta delineada por Dermeval Saviani a partir dos debates dos educadores naqueles anos 1980, o texto legal finalmente aprovado, de autoria de Darcy Ribeiro, fora adequado por seu autor a partir de 1995 em acordos diretos com Paulo Renato de Souza, então Ministro da Educação, “contemplando os projetos do Planejamento Estratégico do MEC para 1995-1998”, planejamento este que atendia às

<sup>27</sup> Com respeito a que, assevera Lima (2007: 136) “O projeto da LDB elaborado pelo fórum apresentava profundas diferenciações em relação ao projeto de lei elaborado pelo senador Darcy Ribeiro e transformado, posteriormente, na Lei nº 9.394/96. Desde o processo democrático de sua concepção aos princípios norteadores da educação brasileira, os projetos expressam concepções antagônicas de educação, especialmente, da educação superior. [...] Outra expressão das concepções antagônicas de educação pode ser identificada nas propostas que tratam do Plano Nacional de Educação”. Para conhecer-se em maiores detalhes tais antagonismos, consultar o referido estudo de Lima, que apresenta tabelas comparativas sobre os projetos em disputa.

<sup>28</sup> Segundo indicações de Shiroma, Moraes, Evangelista (2007, 91), os educadores de um modo geral não partilharam desse “consenso nacional”, o que revela a sua parcialidade.



“Diretrizes internacionais para os países de terceiro mundo” (Apresentação..., 1995: 106)<sup>29</sup>. Em 1996, o texto de Darcy Ribeiro foi sancionado pelo então presidente FHC, sem vetos. Ardil autoritário semelhante se repetiu quando da tramitação do Plano Nacional de Educação de 2001 (PNE-01) no Congresso Nacional (SAVIANI, 2014). Manobrando ao largo da proposta apresentada pela sociedade civil organizada, cuja elaboração deu-se no âmbito dos I e II Congressos Nacionais de Educação, o governo conseguiu aprovar projeto próprio, do que resultou - pela Lei nº 10.172 de 5 de janeiro de 2001 – um PNE “não apenas aquém das expectativas dos defensores da educação pública, mas ainda mutilado pelos vetos apostos pelo presidente da República neutralizando de modo especial as metas relativas ao financiamento da educação” (SAVIANI, 2014). Em denúncia à conivência deste PNE/MEC para com as diretrizes dos organismos internacionais para a educação, avaliou o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, à época do processo legislativo:

O PNE/MEC faz vitrine para os setores interessados no Brasil global e submisso. Visa distribuir títulos e diplomas para profissionais supostamente adequados e necessários ao mercado; consolida a redução dos investimentos do Estado na educação; alija os trabalhadores da educação dos processos de definição da política educacional; dá continuidade à ampla distribuição de pacotes pedagógicos, de forma desvinculada da sociabilidade vivenciada pelo educando. (Fórum Nacional em Defesa da Escola pública<sup>30</sup>, 1998: 115 *apud* MANCEBO; LEDA, 2009: 4)

Resultado que repetia o obtido anteriormente, com o texto da LDB sancionado em 20 de dezembro de 1996 sob o nº 9.394, o qual, segundo Saviani (2014), neutralizou os avanços que a luta pela escola pública havia conseguido incorporar àquele primeiro projeto de lei apresentado em 1988. Os partidários do projeto “vitorioso” para a LDB, contudo, o propagaram à época como tendo as “vantagens” de ser adequado às exigências do mundo moderno, flexível e minimalista (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007: 53). Caráter esse, “aberto e minimalista” que Saviani (1997: 226) explicou a que serviria nos seguintes termos: “uma lei com a qual a educação pode ficar, aquém, além ou igual à situação atual”, de modo que, se dela tudo ou nada poderia devir, entraves não colocaria às políticas definidas pelo MEC; ao contrário, de fato, trazia “lacunas intencionais”, a serem preenchidas

<sup>29</sup> Para maiores detalhes sobre o processo de tramitação da LDB-96 cf. Apresentação: LDB – o processo de tramitação, 1995; Lima, 2007: 134-137; Saviani, 1997; Shiroma, Moraes, Evangelista, 2002:50-52; Minto, 2005: 145.

<sup>30</sup> FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. Subsídios para análise do Plano Nacional de Educação do Ministério da Educação e do Desporto (PNE/MEC). **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano 8, n. 16, p. 105-115, jun. 1998.

posteriormente (MINTO, 2005: 145), de forma fragmentada e em conjuntura mais favorável, por meio de legislação complementar, que, no caso da educação superior, foi extensa. Nesse sentido, explicam Shiroma, Moraes, Evangelista (2007: 78):

Os governos dos anos 1990, sobretudo os de Fernando Henrique Cardoso, não deixaram de fazer uso dos recursos disponibilizados por seu farto arsenal legislativo. A ação contra o caráter público da universidade, iniciada ainda no regime militar, encontrou incentivo e reforço nunca vistos. Antes da LDBEN, e depois dela, um número importante de leis, medidas provisórias, decretos, decretos-leis, portarias, resoluções passou a definir os rumos do ensino superior.

Analisando a lei da perspectiva deste nível de ensino, Silva Jr. e Sguissardi (2001: 47) destacam ser o capítulo destinado a ele “o mais extenso dos que compõem a LDB”, “em cuja elaboração e defesa concentraram-se os esforços deste Ministério [MEC] e de seus melhores especialistas”. Explicam, ainda, que tais esforços se deram no sentido de conceber uma moldura jurídica, a partir da qual o projeto reformista de “inspiração” internacional do governo federal para a educação superior seria posto em execução, nos seguintes termos:

[...] uma espécie de plataforma legal, a dar guarida presente e futura à série de ações de reforma que se fundamenta em princípios defendidos tanto por organismos supranacionais, como o Banco Mundial, quanto por analistas e mentores nacionais da *modernização* do sistema de educação superior no país. (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001: 47, destaque do original)

Nesse contexto, o texto enxuto e flexível da LDB-96 serviu a “omitir as responsabilidades cabíveis ao Estado”, pelo que Shiroma, Moraes, Evangelista (2002: 43) denunciam “o vazo desregulamentador e privatista nela presente”. Por exemplo, se, por um lado, a lei apenas repete a LDB anterior<sup>31</sup> e reafirma a CF-88, ao garantir o princípio da coexistência entre instituições de ensino públicas e privadas em todos os níveis de ensino (Art. 3º), por outro, em seu Art. 2º, traz uma inversão e uma omissão em relação ao Art. 205 da CF-88: inversão no que diz respeito à precedência do dever de educar, concedendo-o, antes à família, em detrimento do Estado (NEVES; PRONKO, 2008: 59); e omissão da garantia da educação como direito, conferida pela CF-88 com a expressão “direito de todos”. Assim sendo, se a LDB-96 não inaugurou o privatismo educacional, sobretudo na educação superior, tampouco o freou; ao contrário, a bem dizer, deixou portas abertas para as

<sup>31</sup> Lei nº 4.024, de 20 de dez. de 1961 <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>

reformas neoliberais da década de 1990, as quais construíram base sólida para elevar “a um novo patamar”, de exacerbado viés mercantil, o privatismo existente pelo menos desde o período da ditadura empresarial-militar nesse nível de ensino (MINTO, 2014: 285).

Sentido esse que vai ao encontro do PNE-01, pois, se, por um lado, como avaliou Saviani (2014), o *Plano* não passou de uma carta de intenções<sup>32</sup>, por outro, e especialmente no que se refere à educação superior, tanto o texto integral, aprovado pelo Congresso, como o finalmente sancionado (com vetos), confirmam, em muitos pontos, a LDB-96, dando guarida ao processo de “transferência de responsabilidade do Poder Público para a sociedade no financiamento da educação” (LIMA, 2007: 143) e acomodando o empresariamento da educação superior já em curso (NEVES, 2000a). Ainda sobre o PNE-01, Segenreich e Castanheira (2009: 58) consideram que as metas aprovadas estabeleceram um novo marco, posto que passaram a justificar as políticas públicas da educação superior da década seguinte, as quais aprofundariam as tendências de expansão do sistema que se desenharam a partir da LDB-96.

Podemos concluir, a LDB-96 e o PNE-01, como marcos legais que compõem a contrarreforma neoliberal da educação e o projeto de reestruturação do Estado, confluem para a costura de um novo padrão de sociabilidade, ajustado à chamada “nova ordem mundial”. A partir destes marcos, abre-se um novo momento para a educação superior no Brasil, a que Minto caracterizou por *adensamento privatista*, nos seguintes termos:

Adensamento, pois ele não inaugura a presença dos interesses privados no ensino superior, mas acarreta sua reestruturação, fazendo com que o adensamento seja, por um lado, absoluto (crescimento das IES privadas e de sua presença no campo da educação superior); e, por outro lado, relativo, também no interior das IES e nas suas formas de relação com a sociedade e o Estado. (MINTO, 2014: 317).

Realizamos, até aqui, o percurso através do qual a *contrarreforma* da educação superior se legitimou, imprimindo suas marcas *privatistas* nas diretrizes, bases legais e

---

<sup>32</sup> Nas palavras do autor “o referido PNE não passou de uma carta de intenções e a lei que o instituiu permaneceu letra morta, sem nenhum influxo nas medidas de política educacional e na vida das instituições escolares. Entre as várias razões explicativas dessa inoperância do plano podemos mencionar: a) os vetos às metas orçamentárias, o que privou o PNE do instrumento de ação fundamental sem o qual a maioria das demais metas não podia ser viabilizada; b) a complexidade da peça legal traduzida seja nas informações técnicas que dão base ao texto, seja na excessiva quantidade de metas, o que dificulta o acompanhamento, controle e fiscalização de sua execução; c) a cultura política enraizada na prática de nossos governantes, avessa ao planejamento e movida mais por apelos imediatos, midiáticos e populistas do que pela exigência de racionalidade inerente à ação planejada”. (SAVIANI, 2014).

planos que guiariam a educação nacional a partir de então. Abordaremos a seguir, os mecanismos específicos pelos quais esse processo de adensamento privatista, acima indicado, ganha vida e se concretiza. A EAD como política de expansão da educação superior constitui um desses mecanismos e, aos demais, se articula, para tornar-se um elemento chave da atual fase da mercantilização da educação superior no Brasil.

## 2.2. AS ESTRATÉGIAS DA EXPANSÃO PRIVATISTA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS ANOS 1990

*Planejamento Político-Estratégico 1995-1998*, de 1995, foi o documento inaugural do MEC de Paulo Renato de Souza para orientar as reformas educacionais em consonância com o movimento mais geral conduzido pelo MARE. Seu eixo norteador foi o “estímulo às parcerias entre o setor público e o setor privado para financiamento, oferta e gestão da educação” (LIMA, 2007: 141) e, com respeito a educação superior, traduziu para a política nacional as recomendações internacionais, particularmente as *lições* recomendadas pelo BM um ano antes (MINTO, 2005: 151). Neves (2002b: 146) assim resume os planos que o documento definia para este nível de ensino:

[...] a extensão do sistema de avaliação para abranger o ensino de graduação, através de exames de final de curso e avaliações por comissões especiais; o estabelecimento de um sistema de credenciamento periódico das instituições, baseado nos processos avaliativos; a flexibilização do Programa de Incentivo à Capacitação Docente e Técnica (PICD); a valorização dos modelos institucionais alternativos de formação para o mercado de trabalho, especialmente a formação de professores para o ensino básico; o incentivo às relações com o setor produtivo, o estímulo ao ensino superior a distância, a reorganização do financiamento do Programa Crédito Educativo e o estabelecimento de medidas para promover a ampliação e a readequação da pós-graduação em sentido lato.

A bem dizer, o *Plano Decenal de Educação para Todos* (BRASIL, 1993) já explicitava, desde seu título, o mesmo comprometimento dos governos anteriores da Nova República com as orientações internacionais para a educação em geral. E a LDB-96 reitera tal compromisso internacional em suas *Disposições Transitórias*, nos seguintes termos: “A União, [...], encaminhará ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a *Declaração Mundial sobre*

*Educação para Todos.*” (Art. 87 §1º). Ficando, nesses termos, também o PNE-01 comprometido com as orientações internacionais.

Com relação a educação superior, a análise anteriormente realizada, sobre as recomendações dos organismos internacionais aos países periféricos, destacou dois dos eixos interligados de um projeto de reestruturação *privatista e antiuniversitária: diferenciação institucional e diversificação das fontes de financiamento*. Eixos estes que integraram, conforme constatou Sguissardi (2000: 47), “o discurso e a prática das políticas e reformas da educação superior no Brasil – [...] – de modo especialmente incisivo a partir da publicação do famoso relatório *La Enseñanza Superior* [...]”. Desde então, esses eixos foram naturalizados pelos dispositivos legais e consolidaram a lógica privatista na educação superior (DOURADO, 2011: 56). Portanto, cabe-nos analisar como esses eixos foram incorporados às leis que deram suporte às contrarreformas da educação superior na última década do século XX – a LDB-96, o PNE-01 e a legislação complementar de interesse – para, então, dimensionar como se articulam à atual expansão da EAD no Brasil nesse nível de ensino.

#### *a) Diversificação das fontes de financiamento*

Para embasar o eixo *diversificação das fontes de financiamento*, explica-nos Sguissardi (2000: 48), o reformismo nacional utilizou-se das “teses” “de que o conhecimento propiciado pela formação superior deve ser visto como um “investimento produtivo”, “mercadoria de interesse individual negociável no mercado das trocas”, e de que a educação, sobretudo superior, “seria um *serviço público não exclusivo do Estado e competitivo*”. Essas teses implicam, por um lado, que o Estado deixa de ser o exclusivo responsável pela manutenção das IES públicas – até mesmo porque, segundo os ideólogos neoliberais, essas instituições seriam pouco eficientes no uso dos recursos e o orçamento federal estaria enfraquecido pelo *déficit*; por outro lado, as teses também serviriam a propor que os fundos públicos fossem indistintamente disponibilizados, às IES públicas e privadas, segundo critérios competitivos e meritórios, mais adequados às crenças na eficiência do livre mercado (SGUISSARDI, 2000: 55). Nesse sentido, podemos desdobrar o eixo *diversificação das fontes de financiamento* em duas facetas privatistas: a primeira, a diversificação das

fontes de financiamento das IES públicas, tema cuja incorporação às reformas se deu, principalmente, a partir do debate sobre a autonomia universitária; e a segunda, a diversificação das fontes de financiamento do ensino privado através do acesso aos fundos públicos. Cada uma delas revelando diferentes formatos das chamadas “parcerias” entre o Estado e o setor privado (CHAVES e AMARAL, 2014: 44), com o que se diluem as “fronteiras” entre o espaço do interesse público e o espaço do interesse do capital, do que resulta a submissão daquele a este.

### *Autonomia universitária e financiamento das IES públicas*

Ainda como conquista das mobilizações em defesa da escola pública que, como relatado, reorganizaram-se logo após a *Constituinte* para debater as novas Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB-96 reiterou, no Art. 69, a vinculação Constitucional de no mínimo 18% da receita de impostos da União com a “manutenção e desenvolvimento do ensino público” – 25% para Estados, Municípios e Distrito Federal; e em seu Art. 55, responsabilizou a União por assegurar, no Orçamento Geral anual, “recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”, reafirmando, também, o já citado princípio Constitucional da “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” (Art. 206, inciso IV). Nesse mesmo sentido, argumenta Neves (2002b: 140), ao avaliar a questão da autonomia universitária:

[...] a LDB mantém em seu texto diretrizes que guardam ainda forte influência do peso político, no Congresso Nacional, das forças democráticas de massas no campo da educação, quando assegura às instituições universitárias os objetivos e as prerrogativas de autonomia defendidos por este campo (Art. 52, 53, 54), mesmo que entrem em choque com as diretrizes neoliberais já em execução, à época, pelo Executivo Central.

Aprovada a LDB-96, contudo, a principal diretriz reformista em execução a colocar em xeque a autonomia universitária garantida pela legislação, foi a “crescente limitação de recursos para manutenção e desenvolvimento das universidades federais”, já que isso, conforme observaram Catani e Oliveira (2000: 71), “tem interferido diretamente na configuração das identidades institucionais e nos respectivos projetos de desenvolvimento”.

Segundo Minto (2005: 160), entre 1995 e 1999, houve uma tendência de redução, não só com relação aos gastos em outras áreas, mas também dentro do próprio orçamento destinado à educação, no qual a educação superior perdeu recursos. Nesse sentido, táticas como o contingenciamento de repasses de custeio e capital, o congelamento de salários e o impedimento à abertura de concursos nas IES públicas federais forçavam um “clima político-institucional propício” à diversificação das fontes de financiamento destas IES, o que, à época, segundo Silva Jr e Sguissardi (2001: 46-47), poderia ter se efetivado de forma ainda mais incisiva e explícita com a aprovação do projeto de transformação das IES públicas federais em Organizações Sociais ou das Propostas de Emenda Constitucional para regulamentar ou detalhar a autonomia universitária, alterando o princípio garantido na CF-88<sup>33</sup>; o que, contudo, não ocorreu.

Limitar a destinação de recursos públicos à educação superior foi também a tônica dos vetos presidenciais ao PNE-01, “anulando os subitens do plano que promoviam alterações ou ampliavam recursos financeiros para a educação, sendo que a maioria dos vetos estava diretamente relacionada com a educação superior” (LIMA, 2007: 137), como os vetos à meta 2 do capítulo sobre a educação superior, que estabelecia “ampliar a oferta do ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas”, e à meta 24 do mesmo capítulo, que propunha a criação do *Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação superior*, ou ainda, o veto que talvez tenha sido o mais debatido de todos, aquele que atingiu a 1ª meta do capítulo de financiamento e gestão, que pretendia elevar a 7% do PIB o percentual de gastos público totais em educação (BRASIL, 2001: 89, 92 e 175), percentual não atingível pela simples aplicação dos mínimos Constitucionais exigidos (com o que não se ultrapassa a estimativa de 5% do PIB) e que, em 2001, foi estimado em 4% do PIB (CHAVES; AMARAL, 2014: 44). Nesse sentido, indica Dourado (2011: 57), a ausência de mecanismos concretos de financiamento “resultado, dentre outros, dos vetos presidenciais” contribuiu para consolidar “novos formatos de privatização desse nível de ensino [superior], respaldada pela interpenetração entre as esferas pública e privada”. Uma das formas pelas quais já ocorria essa privatização, e que passou a ser ainda mais incentivada, “a criação das polêmicas Fundações de Apoio Institucional (FAI), entidades privadas no interior dos *campi* universitários” (SGUISSARDI,

---

<sup>33</sup> Sobre as diversas propostas de alteração do princípio Constitucional de autonomia universitária durante o primeiro governo FHC cf. Belloni e Neto (2000)

2006: 1031). Outra forma dessa interpenetração espúria público-privado, foi inicialmente desenhada através da constituição de fundos de financiamento público-privado para o direcionamento das pesquisas universitárias a áreas prioritárias de P&D com foco no mercado, como foi o caso da política Fundo Verde Amarelo, de 1999. O ponto chave nesse aspecto seria, progressivamente, submeter as IES públicas à lógica da concorrência econômica mercantil, conforme explicam Belloni e Neto (2000: 215):

A ideia de diversificação das fontes de financiamento para a educação superior enquadra-se na política de redução da responsabilidade do Estado com a educação pública que gera, como única alternativa, a necessidade de as instituições entrarem no mercado em busca de recursos, competindo entre si e com outros projetos e demandas.

Silva Jr e Sguissardi (2001: 52) detalham:

[...] no caso da insuficiência de recursos, que as universidades tenham a liberdade de firmar convênios de pesquisa, de prestação de serviços, via assessorias e consultorias, à iniciativa privada, não tendo sido suficientemente discutido o risco de vir a atender preferencialmente as demandas do mercado em detrimento às demandas da sociedade.

Assim sendo e em consonância com as diretrizes internacionais para a educação superior, foi se construindo uma ressignificação do conceito de autonomia universitária, pelo que muito mais ênfase passaram a ter os aspectos técnico e financeiro da autonomia, no sentido de uma gestão financeira eficiente, em detrimento dos aspectos científico e acadêmico – ou, conforme afirmava o então Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, “a plena autonomia universitária” irá “premiar a eficiência e o desempenho” (“A agenda positiva do ensino superior”<sup>34</sup> *apud* Catani e Oliveira, 2000: 73).

Alguns aspectos da LDB-96, em suas brechas e ênfases, pelas quais “a autonomia ganhou novas cores” e conferiu maior importância à administração financeira das universidades (MINTO, 2005: 156) merecem destaque nesse sentido. Desse modo, se por um lado os Art. 53 e Art. 54 confirmam a autonomia universitária garantida pela Constituição – “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Art. 207 da CF-88) –, por outro, a desvinculam da indissociabilidade

<sup>34</sup> *O Estado de São Paulo*, 23 de nov. 1998.



ensino-pesquisa-extensão a que deveria servir (FAVERO, 2000: 193) e colocam demasiada ênfase às atribuições da gestão financeira. Nesse sentido, estas são quatro das dez atribuições estabelecidas pelo Art. 53 destinado às universidades em geral<sup>35</sup>, e cinco das sete atribuições acrescidas às anteriores pelo Art. 54, exclusivo às universidades mantidas pelo poder público<sup>36</sup>, cujo inciso I do § 1º limita o quadro de pessoal e o regime de cargos e salários destas IES aos recursos disponíveis (cada vez mais limitados!). O Art. 54 também abria a possibilidade de uma *diferenciação interna* às IES públicas ao deixar para regulamentação posterior o estatuto jurídico destas instituições, a ser “especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal” (SGUISSARDI, 2000: 50), o que mais uma vez se encaixava, à época, ao *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* e suas não atingidas pretensões de transformar as IES públicas federais em Organizações Sociais (SILVA JR; SGUISSARDI, 2001: 54).

Há de se notar, ainda, que o mesmo Art. 54, em seu § 2º, abre a possibilidade de extensão das atribuições da autonomia universitária a “instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público”, portanto, às IES não universitárias; o que se fez possível, porque o texto da LDB-96 desvincula a autonomia da indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão. Desse modo pôde atender a uma importante demanda das mantenedoras privadas que, frente à crescente mercantilização da educação, reclamavam maior liberdade para as suas decisões administrativas (empresariais) (SILVA JR; SGUISSARDI, 2000: 163).

---

<sup>35</sup> São tais as atribuições de natureza financeira: “VII - firmar contratos, acordos e convênios; VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais; IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos; X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas” (BRASIL, 1996: Art. 53).

<sup>36</sup> São as seguintes, as atribuições especificadas pelo § 1º do Art. 54 da LDB-96: “I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis; II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes; III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor; IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais; V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento; VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos; VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho”.

Por outro lado, o conjunto da LDB-96 centraliza na União amplos poderes sobre a avaliação da educação, inclusive sobre a avaliação da educação superior, com consequências sobre os aspectos didático-científico e administrativo da autonomia universitária. Essa centralização é coerente com as reconfigurações que se pretendia dar ao papel do Estado, a vir a ser um Estado mínimo na execução das políticas sociais, regulador dos serviços privatizados (*não exclusivos do Estado*, portanto, realizados, também ou principalmente, pela iniciativa privada, seja a empresarial, seja a filantrópica) e gestor dos resultados ofertados pelo mercado aos “cidadãos-consumidores” – como ditavam as orientações internacionais. Dourado (2011: 57-58) confirma como essa “centralidade do sistema de avaliação no processo de reforma da educação no país”, induziu a “mudanças na lógica do sistema”, com “impactos significativos na cultura institucional das instituições de ensino superior, especialmente das universidades, além de processos de hierarquização e competição entre as IES”. Convém assinalar, o “adiantamento” da Lei nº 9.131, de 1995, em relação à LDB-96, ao instituir o Exame Nacional de Cursos – *Provão*.

Por fim, seguindo essas mesmas diretrizes, o PNE-01 recomendou para a educação superior, em sua meta 6, “institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores públicos e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica”, o qual deve servir de base para a maior regulação preconizada pela meta 9 - “estabelecer sistema de credenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódico dos cursos superiores [...]”. Ao mesmo tempo, contudo, a meta 8 planejava “estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas”, e a meta 5 reafirmava “assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira para as universidades públicas” (BRASIL, 2001: 89-90).

#### *Fundos públicos ao setor privado*

O repasse de fundos públicos às IES privadas foi uma constante ao longo do século XX (DAVIES, 2002). Entre as décadas de 1940 e 1970, as várias formas de repasse chegaram a representar mais da metade do orçamento dessas instituições, segundo Davies (2002: 153).

O acesso das IES privadas ao fundo público dá-se de duas maneiras: indiretamente, via a isenção de tributos, contribuições ou outras obrigações diversas; como também diretamente, via concessão de subsídios, bolsas de estudos, subvenções, empréstimos ou financiamento estudantil. Como vimos anteriormente, a CF-88 manteve a possibilidade dos repasses diretos e indiretos de fundos públicos às instituições educacionais privadas, ainda que tenha pretendido limitá-lo àquelas “sem fins lucrativos”, com o que acabou por reconhecer a existência de um viés abertamente mercadológico em muitas delas, inclusive no ensino superior<sup>37</sup>.

A LDB-96 confirma os artigos Constitucionais que legislavam sobre a matéria e traz alguns adendos. O primeiro, em seu Art. 7º, quando às condições para a liberdade de ensino à iniciativa privada, adiciona aos dois incisos constitucionais antes mencionados (CF-88, Art. 209), um terceiro, qual seja, “capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal”; o que reitera tanto a permissão, quanto a limitação, colocada pelo Art. 213 da CF-88 para o acesso das privadas aos recursos públicos. No mesmo sentido, o Art. 77 da LDB-96 repete o Art. 213 da CF-88, com os seguintes acréscimos: à condição de que, para estarem aptas a receberem recursos públicos, as instituições privadas “comunitárias, confessionais ou filantrópicas” comprovem “finalidade não lucrativa”, acrescenta “e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto”; inclui também a obrigação de que “prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos”; como, por fim, completa a “brecha enorme” aberta para conceder apoio financeiro às atividades universitárias de pesquisa e extensão com os dizeres “inclusive mediante bolsas de estudo”.

Com relação a tais adendos, cabem duas observações. De um lado, faz-se notória uma “preocupação” em restringir, às instituições privadas sem fins lucrativos, o acesso aos fundos públicos – uma preocupação que se estendeu para a legislação complementar, como com a MP nº 1.518 de 1996, posteriormente Lei 9.766 de 1998, que limitou a isenção do salário educação apenas às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, e com a Lei 9.732 de 1998, Art. 4º, que colocou condições à isenção parcial da contribuição

---

<sup>37</sup> Pela inexistência de reconhecimento legal às empresas educacionais até a CF-88, e pelo vazio legal que se manteve sobre a matéria até ser feita a categorização das instituições educacionais privadas pela LDB-96, antes de 1996 todas as IES eram enquadradas como instituições “sem fins lucrativos” e, portanto, beneficiavam-se de isenções tributárias e outros mecanismos de repasse de fundos públicos (CARVALHO, 2013: 761; MANCEBO; LEDA, 2009).

previdenciária patronal concedida às instituições educacionais sem fins lucrativos que “não pratiquem de forma exclusiva e gratuita atendimento a pessoas carentes”. Sobre essa “preocupação” Davies fornece duas explicações: por parte do governo, “a necessidade de aumentar a receita para financiar o ‘ajuste fiscal’” (2002: 158); e em relação às instituições, a resistência de muitas a “assumirem” seu viés mercadológico<sup>38</sup>, conforme registra o autor:

É verdade que a CF de 1988 rompia com a tradição ao permitir a existência de escolas privadas com fins lucrativos, o que, se foi uma conquista para os defensores da visão empresarial da educação, não significou necessariamente que elas tenham assumido, em seus estatutos, esse objetivo. Até porque se declarassem ter fins lucrativos, passariam a arcar com despesas volumosas que não tinham antes, como o pagamento de impostos e a contribuição previdenciária. Como uma das reações mais fortes das escolas privadas nos anos 90 foi contra as restrições à filantropia e a imunidades tributárias, parece pouco provável que tenham alterado seus estatutos para assumir o que de fato são, instituições com fins lucrativos, até porque sem o lucro não têm como se manter e se expandir ou financiar atividades outras como as ligadas às ordens religiosas. (DAVIES, 2002, 160)

Por outro lado, há um endosso ao acesso privado sobre os fundos públicos e, no caso específico da educação superior, a menção adicional dada pela LDB-96 às “bolsas de estudo” o acentua. Endosso esse que se estendeu ao conjunto das IES privadas, incluindo as empresariais, por meio de programas de políticas públicas, como os de empréstimos a juros subsidiados<sup>39</sup> e, com destaque, os de crédito estudantil: *Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes* (CREDUC) e o *Fundo de Financiamento Estudantil* (FIES). O CREDUC foi criado pela Lei nº 8.436 de junho de 1992 durante o governo Collor, a partir de uma reformulação do Programa Crédito Educativo (PCE) de 1975, e vigorou até 1997, quando, já no governo FHC, foi encerrado e, em 1999, substituído pelo FIES. O CREDUC utilizava-se de recursos públicos para custear, a título de empréstimo subsidiado aos estudantes, e via depósitos diretos da Caixa Econômica Federal às IES, entre 50% e 100% das mensalidades ou semestralidades. Segundo Queiroz (2014: 45-46), no ano de seu encerramento, contava com

<sup>38</sup> É de interesse registrar que, segundo Davies (2002: 168), em 2002 o Ministério da Previdência e Assistência Social registrava em sua página virtual como entidades isentas da contribuição previdenciária patronal a Sociedade Universitária Gama Filho, a Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá e a Sociedade Educacional São Paulo Apostolo (mantenedora da UniverCidade); todas essas instituições estavam, à época, em franca expansão, para o que não se poupavam o uso de agressivas estratégias de concorrência mercadológica.

<sup>39</sup> Ainda segundo Davies (2002: 172), em 1997, MEC e BNDES firmaram um acordo para a abertura de uma linha de crédito para o *Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das IES públicas e privadas*, cujos valores aprovados em novembro de 2000, somavam R\$ 433 milhões para 63 projetos de IES privadas e R\$ 252 milhões para projetos de 22 de IES públicas. Note-se que o *Programa* disponibiliza recursos de crédito subsidiado para os quais concorrem indistintamente IES públicas e privadas.

um índice de inadimplência de 83% e, em 2005, estava com mais de cem mil contratos ainda ativos, no valor de R\$ 2,46 bilhões. Nesse sentido, avalia Davies (2002: 173), “embora justificado como auxílio aos estudantes pobres, serviu para subsidiar as privadas que, sem o programa, perderiam uma parcela de sua clientela”. Em maio de 1999, mesmo mês em que as instituições educacionais filantrópicas passariam a sentir os efeitos das restrições à isenção da contribuição previdenciária, o FIES é criado pela Medida Provisória nº 1.827 – reeditada 25 vezes até, em 2001, transformar-se na Lei 10.260 –, em “evidente solução conciliatória” (DAVIES, 2002: 166). Diferentemente do CREDUC, para o qual eram alocados recursos públicos em espécie, o FIES é custeado por títulos da dívida pública emitidos pelo Tesouro Nacional, com os quais as IES poderiam, inicialmente (MP 1.827 de 1999), pagar dívidas previdenciárias passadas e futuras; posteriormente (Lei 10.260 de 2001), em mais uma concessão, permitiu-se também a negociação desses títulos. Por fim, conforme dados de Davies (2002: 166), em 2001, o total repassado às mantenedoras via FIES chegou a R\$ 431,7 milhões, dos quais R\$ 369 milhões recolhidos ao INSS. Disto pode-se prever, seguindo Queiroz (2014: 46), com o FIES “a lógica privatista não será somente mantida, mas ampliada, e dará continuidade ao prejuízo dos cofres públicos”.

Assim, ainda que a instrumentalização da política educacional pelo imperativo do “ajuste fiscal” tenha buscado criar alguns mecanismos momentâneos para restringir os repasses às privadas, o privatismo sobre os fundos públicos constituiu-se, desde os anos 1990, num deliberado instrumento de política pública para financiar a expansão da educação superior. É apenas pelos nuances desta perspectiva que se tornam inteligíveis, por um lado, o veto presidencial à meta 26 do capítulo sobre a educação superior do PNE-01 – que planejava ampliar o programa de crédito educativo para “atender a, no mínimo, 30% da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de menor renda” –, ao mesmo tempo em que, por outro lado, foi aprovada a meta 27 do mesmo capítulo – que garantiu “apoio e incentivo governamental para as instituições comunitárias sem fins lucrativos, [...], levando em consideração a avaliação do custo e a qualidade do ensino oferecido” –, bem como a meta 28 que, “com recursos públicos federais e estaduais”, deliberou, indistintamente entre públicas e privadas de qualquer natureza, “estimular [...] as instituições de educação superior a constituírem programas especiais de titulação e capacitação de docentes, desenvolvendo e consolidando a pós-graduação no País” (BRASIL, 2001: 93). É o que se confirma com as conclusões de Davies (2002: 175):

[...] as IES privadas se expandiram e se expandem não só porque existe uma demanda pelo ensino superior, mas também e sobretudo porque os governos não têm procurado atender toda a demanda, desviando-a para as IES privadas. O apoio oficial às IES privadas tem se concretizado não só por essa omissão, como também pelo financiamento público direto e indireto a elas, [...]. Sem este financiamento, as IES privadas certamente não teriam se expandido tanto (mesmo com a omissão dos governos na expansão de suas IES), pois as suas mensalidades teriam que ser muito maiores do que são, diminuindo assim a demanda de estudantes em condições de pagar. A não-expansão das IES estatais para atender à demanda e o financiamento público às IES privadas têm sido, assim, duas das mais importantes medidas de privatização do ensino superior. (DAVIES, 2002:175).

#### b) *Diferenciação institucional*

Das recomendações internacionais para a educação superior, destacamos, também, o eixo *diferenciação institucional*, através do qual se realiza a crítica ao “modelo-único”. Conforme explica-nos Sguissardi (2000: 48), para legitimar o discurso reformista, seus adeptos apontavam uma “crise” no sistema de educação superior brasileiro, caracterizada por “sua incapacidade de absorver toda a demanda e de preparar adequadamente profissionais para o mercado”, cuja causa seria o modelo universitário (ou *humboldtiano*, de universidade de pesquisa), supostamente adotado no Brasil desde a Reforma Universitária de 1968 e excessivamente unificado e caro. Nas palavras do autor:

[...] trata-se da “tese” de que a educação superior baseada no princípio da associação ensino, pesquisa e extensão seria, a curto e médio prazo, inviável teórica e financeiramente, disto decorrendo, entre outras, a recomendação de estabelecer-se de modo claro e oficial a dualidade institucional universidades de pesquisa — que associariam ensino-pesquisa-extensão — e universidades de ensino, no caso presente representadas pelas IES não universitárias, das quais não se exige o vínculo ensino-pesquisa-extensão, posto que centradas especialmente nas atividades de ensino. (SGUISSARDI, 2000: 48).

De acordo com indicações de Minto (2014: 295-296), tais críticas a um “fantasioso, nem por isso menos carregado de ideologia” “modelo único” faziam eco, a um só tempo, às recomendações internacionais e a um tradicional privatismo nacional revitalizado, já nos anos 1980, através do GERES e, posteriormente, através do Núcleo de Estudos sobre Ensino Superior da USP (NUPES), colocando em marcha uma “verdadeira *economia política da antiuniversidade*”. Ainda segundo esse autor, os objetivos dessa política eram garantir tanto um maior controle sobre os modos de organizar e funcionar das IES, como garantir o

“espaço – e [a] rentabilidade – do setor privado de ensino, que se tornou a grande vedete das políticas para o ensino superior nos tempos da mundialização”. O fato, contudo, é que não existia um modelo único e hegemônico de educação superior, pois ainda que a Lei da Reforma Universitária (Lei 5.540 de 1968) tenha estabelecido preferência à organização universitária, as faculdades isoladas se multiplicaram a partir de então, acompanhando o crescimento do setor privado, bem como foram escassas as condições para a realização da associação ensino-pesquisa-extensão mesmo em IES formalmente credenciadas como universitárias, conforme explica Sguissardi (2000: 51) a seguir:

o que se verificou nas três décadas que se seguiram [a Lei 5.540 de 1968] foi a multiplicação descontrolada de IES isoladas, em especial privadas, que perfazem atualmente quase 90% do total das quase mil IES do país. [...], e o mais importante, é que a associação ensino-pesquisa (e extensão), marca do modelo humboldtiano, somente se tem verificado de modo significativo nessas três décadas naquelas instituições que, a partir dos Planos Nacionais de Pós-Graduação, conseguiram implantar e consolidar nessa área importantes programas. Sabe-se que programas de pós-graduação consolidados nesses termos, com pesquisa institucionalizada, apenas se verificam em aproximadamente um terço das universidades, isto é, em pouco mais de metade das universidades públicas e em algumas privadas, quase todas estas confessionais. Em resumo, isto significa dizer que, de fato, apenas de 5% a 7% das IES do país mereceriam hoje a denominação de universidades de pesquisa e que em torno de 20% do alunado da educação superior estudariam em universidades desta natureza.

Dito isso, convém para os objetivos deste estudo desdobrar o eixo *diferenciação institucional* em três facetas<sup>40</sup>: a primeira, das diferentes categorias administrativas; a segunda, dos diferentes formatos de organização acadêmica; e a terceira, dos diferentes cursos e modalidades de ensino. Todas as três realizaram-se e realizam-se, contudo, entrelaçadas e concomitantemente, consagrando e ampliando a diferenciação já existente, legitimando a dualidade das IES quanto às suas atividades-fim (SGUISSARDI, 2000: 55) para, em qualquer dos casos – pesquisa ou ensino – servir ao mercado e, por fim, pondo às claras o papel que vem sendo atribuído pelas classes dominantes à educação superior, sobremaneira desde o reformismo neoliberal, de abortar qualquer possibilidade para a sua realização num sentido emancipatório, democrático e pró-autonomia nacional (MINTO, 2014: 296).

<sup>40</sup> Sguissardi (2000) e Silva Jr e Sguissardi (2001) indicam, também, como alguns dispositivos legais do processo reformista – em destaque a Gratificação de Estímulo à Docência no Ensino Superior (GED, Lei 9.678 de 1998) – atuavam para aumentar a diferenciação interna às IES públicas. Não desprezível em suas consequências, tal desdobramento do eixo *diferenciação* será aqui abordado, contudo, apenas tangencialmente ao longo do texto, quando couber.

### *Diferenciação pela privatização*

Para o período analisado, os relatórios estatísticos oficiais<sup>41</sup> sobre a educação superior nacional diferenciam as IES entre públicas e privadas pelo conceito de *categoria administrativa*, seguindo a definição dada pelo Art. 19 da LDB-96. Como *públicas*, são consideradas pela legislação e estão inclusas nessas estatísticas todas as IES “criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público”, seja federal, estadual ou municipal; e como *privadas*, todas as que são “mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas do direito privado”, sendo que, até 2019, poderiam estas ser enquadradas em comunitárias, confessionais, filantrópicas ou particulares em sentido restrito (Art. 19 e 20 da LDB-96)<sup>42</sup>. Dentro dos limites deste estudo, destacaremos a diferenciação simples entre públicas e privadas, pois que constitui dos traços mais marcantes do que propunha o BM por *diferenciação institucional* – “Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas” (BANCO MUNDIAL, 1995: 4).

Como este estudo já pontuou, a LDB-96 traz em todo o seu conjunto um viés privatista e, com relação à educação superior, a flexibilidade de seu texto serviu no mesmo sentido, para dar suporte e abrir brechas às contrarreformas, incentivando a expansão da mercantilização da educação. Nesse sentido, a LDB-96 constituiu-se em um marco. A esse respeito, os aspectos ainda não mencionados desta lei que merecem destaque são dois: primeiro, o Art. 16, que integrou as IES privadas ao Sistema Federal de Ensino, acentuando a legitimidade das mesmas, inclusive para os repasses que lhes são feitos, ao mesmo tempo em que reforçou a subordinação dessas instituições aos mecanismos regulatórios estatais, em coerência com o “novo” papel “avaliador” do Estado (DOURADO, 2011; NEVES, 2002b: 139); segundo, o avanço da LDB-96, em relação à CF-88, no reconhecimento legal das empresas educacionais (MANCEBO; LÉDA, 2009). Esse avanço se dá pelo Art. 20, que assim definiu as categorias de instituições privadas: comunitárias e confessionais, caracterizadas pelas especificidades dos grupos de pessoas que as instituem e pela presença de

<sup>41</sup> Os dados do Censo do Ensino Superior têm sido divulgados pelo INEP anualmente, desde 1995, através dos relatórios *Sinopse Estatística do Ensino Superior – Graduação* (INEP. **Sinopse...**, 2000 – 2017) e, desde 2002, também através dos relatórios *Resumo técnico – Censo da Educação Superior* (INEP. **Resumo técnico...**, 2002 – 2017). Esses relatórios foram a principal fonte dos dados, tabelas e gráficos apresentados neste estudo.

<sup>42</sup> Recentemente, o Art. 19 foi alterado e o Art. 20, revogado, pela Lei 13.868 de 2019, com objetivo de incluir disposições relativas às universidades comunitárias. Desde então, as instituições educacionais passaram a ser classificadas em: I - públicas; II - privadas; ou III - comunitárias, sendo que as privadas e comunitárias podem ser qualificadas como confessionais ou, ainda, certificadas, na forma da lei, como filantrópicas.



representantes da comunidade em suas entidades mantenedoras; filantrópicas, deixadas para posterior regulamentação; e particulares em sentido estrito caracterizadas vagamente por exclusão às demais<sup>43</sup>. Contudo, foram os Decretos nº 2.207, de abril de 1997, e seu substituto flexibilizado ao gosto dos interesses privatistas<sup>44</sup>, o de nº 2.306, de agosto do mesmo ano, que regulamentaram as atribuições das IES privadas e, assim, admitiram abertamente a natureza empresarial da categoria “particular em sentido estrito” (SGUISSARDI, 2014: 41). Como sintetizou Neves (2002: 141), “a educação como um negócio [...] tem neste texto de lei [Decreto nº 2.306] sua expressão definitiva”, uma vez que submete as IES particulares, em seu Art. 7º, ao regime de legislação mercantil, “como se comerciais fossem”.

O PNE-01, por sua vez, reafirma este arcabouço legal e as tendências de expansão por ele incentivadas ao reconhecer ser “importante a contribuição do setor privado, que já oferece a maior parte das vagas na educação superior e tem um relevante papel a cumprir” (BRASIL, 2001: 87). Por fim, é importante ressaltar a intrínseca associação entre esta faceta privatizante da *diferenciação institucional* e as duas anteriormente analisadas do eixo *diversificação das fontes de financiamento*, de forma que consistiram incentivos à expansão da rede privada de educação superior tanto a política de cortes nos recursos destinados à educação, especialmente à superior, como os diversos mecanismos de privatização dos recursos públicos. O impacto desse incentivo pode ser dimensionado pela análise da evolução da educação superior no período imediatamente posterior à LDB-96, conforme mostra a tabela a seguir:

---

<sup>43</sup> Segundo o texto legal vigente até 2019, as instituições privadas se enquadram nas seguintes categorias: “I – particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo; II – comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; III – confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior; IV – filantrópicas, na forma da Lei”. (BRASIL, 1996, Art. 20).

<sup>44</sup> Retira os prazos limites para que as instituições de ensino privadas pudessem alterar sua natureza jurídica (para com fins lucrativos) e para que as IES já credenciadas como universitárias se adequassem às condições estabelecidas pelo Art. 52 da LDB-96, além de retirar a necessidade de representação acadêmica no Conselho fiscal das mantenedoras e de publicação anual do balanço financeiro. (LIMA, 2007: 142; NEVES, 2002b: 139-141).

**Tabela 1.** Evolução da educação superior por categoria administrativa - 1995 e 2000 – Brasil

	Instituições de ensino superior					Matrículas em cursos de graduação presencial				
	Total	Públicas	%	Privadas	%	Total	Públicas	%	Privadas	%
1995	894	210	23%	684	77%	1.759.703	700.540	40%	1.059.163	60%
2000	1.180	176	15%	1.004	85%	2.694.245	887.026	33%	1.807.219	67%
Δ 1995-2000 %	32%	-16%		47%		53%	27%		71%	

Fonte: INEP, Sinopse Estatística da Educação Superior - 1995 e 2000. Elaboração própria.

Da Tabela 1, destaca-se que, em 1995, as IES privadas já eram a grande maioria no país, 77% do total, e detinham 60% das matrículas em cursos de graduação presenciais. Também, que no período pós-LDB-96 o número de IES públicas decresceu em 16%, mantendo a tendência da primeira metade da década (MINTO, 2005: 172), enquanto as privadas cresceram 47%, revertendo o movimento geral dos anos anteriores – que, segundo dados de Minto (2005: 173), foi decrescente entre 1990 e 1994, com o total de IES caindo de 918 para 851, das quais o número de privadas passou de 696 para 633. Como resultado, em 2000, eram privadas 85% do total das IES. Em número de matrículas, igualmente, verificou-se o crescimento relativo do setor privado, de 60% para 67%, alterando uma proporção que havia se mantido praticamente nos mesmos patamares desde a Reforma universitária de 1968, nos termos em que nos esclarece Sguissardi (2008: 998):

Ao longo dos governos Sarney, Collor e Itamar Franco, os efetivos [em matrículas] da educação superior aumentaram apenas 18,7%, cerca de 1,5% ao ano. Ao final desta década [1984-1994], encontrava-se praticamente inalterada a proporção entre matrículas públicas e privadas, após a grande inversão dos anos de 1964-1974: são agora 41,6% públicas e 58,4% privadas.

Convém registrar, ainda, duas observações. A primeira que, apesar do forte crescimento nas matrículas privadas, este setor registrava, em 1998, 115.318 vagas ociosas de um total de 124.678 vagas ociosas no conjunto da educação superior, conforme diagnóstico apresentado pelo PNE-01 (BRASIL, 2001: 77), o que revela que o crescimento da oferta privada não era acompanhado por uma demanda voltada para este setor. Esse fato põe em evidência possíveis dificuldades para o setor, contra as quais a lei do FIES, de 1999, possivelmente serviu como respaldo. A segunda observação é que, das 1.004 IES privadas

existentes no país em 2000, 698 (quase 70%) eram particulares<sup>45</sup>. E das 1.807.219 matrículas em IES privadas, 880.555 estavam em IES particulares, quase metade, segundo dados do INEP. Um reflexo da “lógica política implementada, que, ao aliar o processo expansionista desse nível de ensino ao setor privado, propiciou centralidade à expansão de IES particulares” (DOURADO: 2008: 896).

Para finalizar, é importante destacar que, entre fins da década de 1990 e o início do novo século, já se faziam notar alguns indícios de um movimento mais acentuado da mercantilização da educação, em direção à esfera financeira do capital. Segundo Oliveira (2009: 743), datam dos anos 1990, as primeiras operações de fundos de investimento privado (*os private equity*) na educação, voltadas, sobretudo, à educação básica. Com a grande expansão privada da educação superior na segunda metade dos 1990, contudo, o setor financeiro foi atraído e, em início dos anos 2000, foram construídos os primeiros fundos de investimento exclusivos para a educação. Por ação desses fundos, são induzidos:

[...] processos de reestruturação das escolas nas quais investem, por meio da redução de custos, da racionalização administrativa, em suma, da “profissionalização” da gestão das instituições de ensino, numa perspectiva claramente empresarial [...] orientada para a maximização de lucros [...]. (OLIVEIRA, 2009: 743).

Nestes termos, o adensamento privatista se consolidava.

### *A expansão não universitária da educação superior*

Os relatórios estatísticos oficiais sobre a educação superior nacional também diferenciam entre as IES pelo conceito de *organização acadêmica*, acompanhando, grosso modo, a legislação vigente. A LDB-96, contudo, trouxe omissões e definições ainda mais vagas, do que no caso anterior, sobre este aspecto, deixando ampla abertura à legislação complementar. Omissa, porque não define quais seriam os diferentes formatos da organização acadêmica quando não o fosse a universitária, resumindo-se à vaga, ou flexível,

---

<sup>45</sup> Os dados fornecidos pelo INEP através do *Censo da Educação Superior* não nos permitem computar quantas são as IES empresariais dentro do conjunto das particulares. Outra observação pertinente é que os dados de diferenciação entre as IES particulares e as confessionais, comunitárias e filantrópicas foram fornecidos apenas entre 1999 e 2009.

afirmação: “a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização” (Art. 45); mas também omissa, porque não reafirma o princípio constitucional da indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão, abrindo a possibilidade – que de fato se efetivaria pelos decretos a seguir mencionados - de a legislação complementar restringir o dever de sua obediência apenas à organização acadêmica universitária (MINTO, 2005: 168; SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001: 55). Ademais, o Art. 52, além de bastante sucinto ao definir e caracterizar esta organização acadêmica, facilitando os requisitos para que se faça jus a denominação *universidade* e às suas prerrogativas, abre nova brecha em seu parágrafo único, “flexibilizando” a própria natureza da instituição universitária, ao facultar “a criação de universidades especializadas por campo do saber”, uma “flagrante contradição semântica” haja vista a ausência de quaisquer outras caracterizações a seu respeito na LDB-96 (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001: 54).

As indefinições abertas pela LDB-96 sobre esses temas foram parcialmente preenchidas pelo Decreto nº 2.306 de 1997 – antes já mencionado – consolidando, assim, a legitimação da diferenciação institucional pretendida pelo reformismo neoliberal e, desse modo, servindo a “balizar a vertiginosa expansão do empresariamento do ensino” (Neves, 2002b: 143). Nesse sentido, em seu Art. 8º, o Decreto classifica as IES quanto à organização acadêmica em: I- universidades; II- centros universitários; III- faculdades integradas; IV- faculdades; V- institutos superiores ou escolas superiores; detalhando subsequentemente, contudo, apenas as duas primeiras. Com respeito às universidades, o Art. 9º, as caracteriza pela indissociabilidade das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão e pelos sucintos critérios dispostos no Art. 52 da LDB-96 (“produção intelectual institucionalizada” e critérios de mínimo relativos à formação do corpo docente e seu regime de trabalho). Na sequência, o Decreto traz um parágrafo único para condicionar a criação das “universidades especializadas” à “comprovação da existência de atividades de ensino e pesquisa tanto em áreas básicas como nas aplicadas”. Com relação aos Centros universitários, o Decreto os define (Art. 12) como “instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, [...]” e lhes confere inúmeras das atribuições que são próprias à prerrogativa da autonomia universitária. Sobre os centros universitários, observa Saviani (1998: 14):

Em verdade, os centros universitários são um eufemismo das “universidades de ensino”, isto é, uma universidade de segunda classe, que não necessita desenvolver pesquisa, enquanto alternativa buscada pelo atual governo para viabilizar a expansão, e, por consequência, a “democratização” da universidade a baixo custo, em contraposição a um pequeno número de centros de excelência, isto é, as “universidades de pesquisa” que concentrariam o grosso dos investimentos públicos, acentuando o seu caráter elitista. (SAVIANI, 1998: 14).

O PNE-01, por sua vez, reafirma os centros universitários como “instituições não vocacionadas para a pesquisa, mas que praticam ensino de qualidade e, eventualmente, extensão”, atribuindo-lhes “importante papel a cumprir no sistema de educação superior e sua expansão” (BRASIL, 2001: 87). Nesse sentido, recomendava em sua meta 10 para educação superior “diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientelas com demandas específicas de formação: [...]”. Também em 2001, um novo Decreto, o de nº 3.860, reduz a três a classificação dada à organização acadêmica das IES, contudo sem alterações substanciais, já que se resumiu a agrupar faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores numa mesma classificação (Art. 7º). Ademais, define Faculdades Integradas (Art. 12) como “instituições com propostas curriculares em mais de uma área de conhecimento, organizadas para atuar com regimento comum e comando unificado”, pouco esclarecendo, naquele momento, sobre sua especificidade em relação aos centros universitários, a não ser pela excelência de ensino e autonomia que confere a estes. Apenas em 2004, em outra conjuntura, por alterações do Decreto nº 5.225, é incluído um parágrafo único esclarecendo que as “faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores” são estabelecimentos isolados. Posteriormente, definindo os termos que atualmente se mantém vigentes pelo Decreto nº 9.235, de 2017<sup>46</sup>, o Decreto nº 5.773 de 2006 simplifica a classificação para o credenciamento das IES nos seguintes termos: I - faculdades; II - centros universitários; e III – universidades (Art. 12), explicitamente colocados como etapas necessárias às quais as IES privadas podem vir a seguir em seu desenvolvimento e expansão.

Para os objetivos deste estudo, contudo, abordaremos a diferenciação dos formatos de organização acadêmica tendo em mente a crítica ao “modelo único” que a

<sup>46</sup> Para detalhes, confira a seção “perguntas frequentes” na página do MEC, pelo endereço: <<http://portal.mec.gov.br/pet/127-perguntas-frequentes-911936531/educacao-superior-399764090/116-qual-e-a-diferenca-entre-faculdades-centros-universitarios-e-universidades>>. Acesso: 18 dez. 2019.

justificou, ou seja, pela diferenciação simples entre IES universitárias e não universitárias, de forma a poder enfatizar em que medida a educação superior no país se afasta do princípio da associação entre ensino, pesquisa e extensão, consolidando-se, ao gosto das recomendações do BM, como um nível de ensino terciário (BARRETO; LEHER, 2008), o seja, em que predominam “universidades de ensino”. Dados sobre o tema estão na Tabela 2, abaixo, que aborda os anos 1990 no período pós LDB:

**Tabela 2.** Evolução das IES por organização acadêmica e categoria administrativa - Brasil - 1995 e 2000

	<i>IES</i>	universitárias						não universitárias					
	<b>Total*</b>	total	%*	públicas	%**	privadas	%**	total	%*	públicas	%**	privadas	%**
1995	<b>894</b>	135	<b>15%</b>	72	53%	63	47%	759	<b>85%</b>	138	18%	621	82%
2000	<b>1180</b>	156	<b>13%</b>	71	46%	85	54%	1.024	<b>87%</b>	105	10%	919	90%
Δ 1995-2000 %	<b>32%</b>	16%		-1%		35%		35%		-24%		48%	

Fonte: INEP, Sinopse Estatística da Educação Superior - 1995 e 2000. Elaboração própria.

\* Nesta tabela, os dados referentes ao **Total de IES** e a sua distribuição percentual (%) entre IES universitárias e IES não universitárias estão em **itálico e negrito**. \*\*Sem caracteres em destaque estão os totais parciais, total de IES universitárias e total de IES não universitárias, bem como as quantidades e os percentuais correspondentes a sua respectiva distribuição em públicas e privadas.

Da tabela 2 devem-se observar três elementos com relação ao período posterior a LDB-96: primeiro, o maior crescimento das IES não universitárias, 35% contra 16% de crescimento das universitárias, de forma que já sendo a grande maioria (85%) das instituições em 1995, passaram a ser 87% delas em 2000; segundo, que as IES privadas eram, em 2000, a enorme maioria, ou 90% do total, das IES não universitárias; e terceiro, que as IES privadas crescem relativamente também entre as universitárias, chegando a ser mais da metade (54%) das universidades em 2000.

Com relação às matrículas, ocorreram tendências semelhantes ao observado no número de IES na diferenciação por categoria administrativa: em 2000, estavam em IES privadas 88% das matrículas não universitárias e 57% das matrículas universitárias. Porém, com relação à diferenciação por organização acadêmica, as matrículas não tiveram a mesma evolução que as IES no período analisado, tendo sido seu maior crescimento nas universidades: as matrículas universitárias cresceram 60% entre 1995 e 2000 (alcançando o total de 1.806.989 matrículas em 2000) contra 40% de crescimento das matrículas não universitárias (que alcançaram o número de 887.256 em 2000). Assim, em 2000, 67% do total de matrículas eram universitárias, contra 33% de matrículas não universitárias. Um

forte crescimento das matrículas em IES não universitárias foi observado apenas nos anos seguintes, entre 2000 e 2002, quando se registrou mais de um milhão e trezentas mil matrículas em IES desse tipo, que passaram a representar 38% do total das matrículas em cursos de graduação.

### *Diferenciação dos cursos e das modalidades de ensino*

A LDB-96 abriu espaço para pelo menos duas alternativas em termos de diferenciação da oferta de cursos na educação superior. A primeira novidade nesse sentido aparece no inciso I do Art. 44, quando são enumerados os cursos e programas sob a abrangência da educação superior no país, como segue: I “cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência [...]”; II de graduação; III de pós-graduação, com programas de mestrado e doutorado e “cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros”; IV de extensão. Como em outros casos aqui já debatidos, contudo, a LDB-96 não trouxe melhor descrição ou caracterização sobre os cursos sequenciais, que só foram regulamentados em 1999, pela resolução nº 1 do Conselho Nacional de Educação (CNE). O PNE-01, por sua vez, reforçou a legitimidade desses cursos em sua meta 11, ao assegurar-lhes diretrizes curriculares flexíveis, e meta 13, incentivando-os (BRASIL, 2001: 84; 90).

A segunda novidade sobre o tema, que não se restringiu, pela letra da lei, à educação superior, diz respeito à EAD, “novo ator [...] de referência”, “espaço de efetiva expansão no cenário da educação superior brasileira, envolvendo IES públicas e privadas” (DOURADO, 2008: 900; 904), o objeto específico em que iremos nos deter a partir de agora e, para o qual, a LDB-96 foi o marco legal.

## **2.3. AS BASES DE UMA POLÍTICA NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA (1996-2005)**

A LDB-96 estabeleceu as bases legais da EAD, mencionando-a explicitamente em quatro momentos. O mais significativo deles, o terceiro momento, o Art. 80 das *Disposições*

*Gerais*, que regulamenta a sua abrangência – “todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”, bem como as condições de sua organização e oferta – § 1º –, definindo ainda as competências gerais cabíveis ao Poder Público – “incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância” –, e indicando, para posterior regulamentação, as competências específicas dos respectivos sistemas de ensino, relativas ao reconhecimento, autorização e regulação dos cursos e programas a distância – §2º e §3º. Finalmente, reserva à EAD tratamento diferenciado com relação a custos, concessões e obrigações – § 4º –, conforme segue:

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§3º As normas para a produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá: I – custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

II – concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III – reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.

As demais menções à EAD na LDB-96 são pontuais:

- A primeira é feita no sentido de limitar a sua utilização a situações emergenciais ou de complementação de estudos quando direcionada para o ensino fundamental, sobre o que diz o § 4º, inciso IV do Art. 32: “o ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais”.

- A segunda, § 3º do Art. 47 do capítulo da educação superior, refere-se ao funcionamento deste nível de ensino e ressalva os programas de EAD da obrigatoriedade de frequência, nos seguintes termos: “é obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância”.

- O último momento de menção acontece no Art. 87 das *Disposições Transitórias*, incisos II e III do § 3º, em que cursos à distância e recursos da EAD são



possibilitados como alternativa aos entes federados no cumprimento de suas obrigações com relação à EJA e à formação de professores, respectivamente, como segue:

[...]

§3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá:

[...]

II – prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

III – realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância; [...]

Sobre a EAD na LDB-96, cabem algumas considerações iniciais que, novamente, vão ressaltar o caráter “flexível” da lei.

a) Primeiramente, observar que, apesar da EAD ser sucintamente mencionada, o § 1º do Art. 1º permite pressupor a sua inclusão sob a abrangência da lei, nos seguintes termos: “Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, *predominantemente*, por meio do ensino, *em instituições próprias*” (destaques meus); portanto, deixando-se entrever que também por ela se disciplina a educação escolar e o ensino que se desenvolverem fora das “instituições próprias” (FETIZON; MINTO, C., 2007; BARRETO, 2010a: 1307).

b) A segunda consideração é que, ao regulamentar a EAD em suas *Disposições Gerais*, a LDB-96 a reconhece e a legitima na educação escolar para o ensino regular, abrindo-lhe um espaço inédito.

c) Terceiro, a LDB-96, não define ensino ou educação a distância<sup>47</sup>, nem a conceitua explicitamente como modalidade de ensino, apenas a reconhece e a legitima, referenciando-a a cursos, programas e recursos. Ademais, sem uma definição, explica Barreto (2010a: 1306) referindo-se à primeira menção à EAD na LDB-96 (Art. 32): “o ensino a distância [...] é aqui introduzido pela ressignificação do seu contraponto”. Assim sendo, continua a autora, o recurso a que se lança mão para a sua legitimação é a “qualificação que desqualifica, desgasta, esvazia” “aquele que, tal como conhecido e praticado nos mais variados espaços pedagógicos, prescindiria de adjetivação”: o ensino; que sendo (des)qualificado por “presencial” é ressignificado conforme se explica a seguir.

<sup>47</sup> O termo utilizado na LDB-96 é ensino a distância, enquanto que, na legislação posterior, tem sido mais frequente a expressão educação a distância. Para uma diferenciação conceitual dos termos, são pertinentes as considerações de Fetizon e Minto, C. (2007) e de Barreto (2010a). Para esse trabalho, utilizamos a expressão que tem sido recorrente na legislação mais atualizada (educação a distância), apenas por esse motivo.

Esta qualificação (presencial) produz importantes efeitos de sentido. Não deixa de remeter ao apagamento possível em médio prazo, como também instaura de pronto um lugar da diferença: na medida em que o ensino a distância está sempre associado às “novas linguagens”, das “novas tecnologias”, o presencial pode ser posto como velho, desgastado, sem valor. Nestes termos, a grande novidade discursiva é a expressão cunhada: a qualificação que desqualifica, desgasta, esvazia. (BARRETO, 2010a: 1306).

d) A quarta consideração pertinente é com respeito aos “alvos” da EAD na LDB-96, tanto no sentido de público-alvo, ou seja, de analisar se é direcionada para um nível, modalidade, situação específica ou não, quanto no sentido de indagar se lhe está pressuposta uma oferta específica: estatal, privada, ambas?

Com relação ao direcionamento da EAD, quatro pontos estão explicitamente colocados pela LDB-96:

- A abrangência dos *programas* de EAD é total, a flexibilidade é máxima: “em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”;
- Essa abrangência total se restringe quando da utilização da EAD no ensino fundamental, ou seja, este não é o direcionamento pretendido *a priori*;
- Os *cursos* EAD são postos como alternativos, portanto equivalentes, aos *cursos presenciais* na modalidade da EJA. Assim, ainda que essa equivalência se estenda, por pressuposto, a toda a abrangência da EAD – uma vez que o Art. 80 indica a regulamentação dos requisitos para exames e registro de diplomas – o direcionamento da equivalência aqui é claro, mas pode ser interpretado como *transitório*, pois que sob esse *Título (Disposições Transitórias)*;
- A utilização dos *recursos* da EAD é indicada como possibilidade para os programas de capacitação de professores em exercício, novamente sob o título da *transitoriedade*. Esta muito provavelmente se refira à urgente imposição, dada pelo § 4º do mesmo Art. 87<sup>48</sup>, de capacitação *de todos* os professores em exercício durante a década da educação (interpretação semelhante caberia ao caso da EJA antes posto com relação aos compromissos da *Educação para Todos*). Noutras palavras, a transitoriedade não deve estar referida ao uso da EAD – até mesmo porque o Art. 80 conferiu-lhe ampla legitimidade.

Por fim, há um direcionamento implícito, relativo a educação superior, feito quando se exclui os *programas* de EAD deste nível da obrigatoriedade de frequência de alunos e

---

<sup>48</sup> Segundo o §4º do Art. 87 da LDB-96, “Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”.

professores, ou seja, o pressuposto é que irão existir programas regulares de EAD em nível superior, abrindo-se, então, larga brecha à diferenciação nesse sentido. A observância deste último direcionamento se acentua em importância quando, por contraste, se nota que a mesma ressalva não é feita com relação à obrigatoriedade da frequência na educação básica, cujo tema é tratado nas *Disposições Gerais* do capítulo da educação básica, pelo Art. 24, inciso VI, que estabelece as regras comuns a serem observadas para a organização da “educação básica, nos níveis fundamental e médio”, nos seguintes termos: “o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação”<sup>49</sup>.

Por esse quadro, pode-se concluir que, ainda que enxuto e flexível, o texto da LDB-96 deixa “pistas” com relação ao direcionamento que o “incentivo” do Poder Público daria para a EAD: a EJA, a educação continuada de professores e a educação superior. Sem deixar de ressaltar, aliás, que a própria LDB-96 constituiu um *necessário* “incentivo”, sobretudo no que se refere à utilização da EAD na educação formal.

Já sobre a questão da oferta, os indícios são mais incertos, mas, podemos arriscar dizer que indicam para uma “divisão do trabalho” entre o público e o privado. Vejamos. A abertura de interpretação coloca-se com relação ao Art. 80 e a incumbência que este confere ao Poder Público – “incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância”. De um lado, argumentam Fetizon e Minto, C. (2007)<sup>50</sup>, o uso da expressão “incentivará” indica que oferta da EAD não seria de responsabilidade direta do Estado, mas que a este caberia, sim, oferecer “*as condições para a sua expansão privatizante*”, o que se explicitaria pelo teor dos parágrafos do referido artigo que “apenas detalham aspectos referentes a tal ‘oferta de condições’”. Nesse sentido, destaca-se, ainda, que em nenhum momento são mencionadas fontes de recursos públicos específicas para esse fim, como tampouco a breve menção à redução nos custos de transmissão da EAD esclarece a quem caberia financiá-la. Já outro e oposto, é o sentido que confere Giolo (2008) ao mesmo Art. 80. Segundo o autor, a abertura do campo da EAD para a iniciativa privada “estava, quando muito, apenas implícita na LDB” (2008: 1218), nos seguintes termos:

<sup>49</sup> Parece ficar em aberto, aqui, a questão da frequência nos cursos a distância da EJA.

<sup>50</sup> Nesta argumentação os autores seguem Erson Oliveira, em seu texto *Educação a distância: a velha e a nova escola* (IN: Revista *PUCviva*, jul./set. 2005).

Com efeito, a LDB sugere que a educação a distância haveria de se desenvolver por meio de iniciativas do poder público ou iniciativas muito próximas dele (“O Poder Público incentivará [...]”), a exemplo do que acontecia em outros países, que criaram ou participaram, com financiamento e fiscalização, da criação e desenvolvimento de “megauniversidades”, [...]. Eram experiências de grande porte, todas elas atendendo a mais de 100 mil alunos, destinadas, à exceção talvez da The Open University, a impactar fortemente no destino educacional de seus países, abrindo, às massas populares, oportunidades que seriam impensáveis sem essa estratégia. Os legisladores, por certo, entediavam ser o Brasil um país semelhante à China, à Índia, à Indonésia etc., com deficiências enormes no seu aparelho escolar e que, por isso, deveria receber influxos e empuxos de grande monta e de toda a ordem, inclusive por meio da educação a distância. Por isso, o artigo 80 da LDB estendeu ao extremo o alcance da EaD (todos os níveis e modalidades). (GIOLO, 2008: 1216-1217).

Considerando o contexto e as condições da aprovação da LDB-96, o que lhe conferiu um texto flexível e enxuto<sup>51</sup>, tais interpretações podem, de fato, não ser de todo excludentes. A proporção que tomaria a expansão da educação superior privada via EAD, talvez não tenha mesmo sido prevista, sequer desejada, pelos legisladores de então, como quer Giolo. Mas parece exagerado afirmar que “o poder público foi, em grande medida, atropelado no que concerne à implantação da educação a distância nos termos definidos pela LDB” (GIOLO, 2008: 1216), uma vez que o próprio autor indica que o “incentivo” legal ao setor privado fez-se explícito logo em seguida (GIOLO, 2008: 1218), pelo Decreto nº 2.494 de 1998<sup>52</sup>. Nesse sentido, em seu Art. 2º, o referido Decreto diz: “os cursos a distância que conferem certificado ou diploma de conclusão [...] serão oferecidos por *instituições públicas ou privadas* especificamente credenciadas para esse fim” (destaques meus). Segundo Malanchen (2015: 122), a partir deste Decreto e daquele que o alterou (Decreto 2.561 de 1998), “ficou claro que a implementação de uma política nacional de educação à distância

---

<sup>51</sup> Segundo informações presentes em Nogueira (2011: 3), capítulos específicos para a educação a distância constavam nos Projetos de Lei apresentados para a LDB ao longo dos anos 1980, tanto no 1º Substitutivo do Dep. Jorge Hage – Capítulo XIV - DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E DA EDUCAÇÃO CONTINUADA – como no Substitutivo do Sen. Cid Sabóia – Capítulo XV - DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. Ambos traziam uma definição para a educação à distância. Para esta autora, a omissão de uma definição para a EAD na LDB-96 pode ser interpretada “como um afrouxamento na regulamentação para que possa ser melhor adaptada às necessidades vindouras do poder executivo”.

<sup>52</sup> Esse Decreto foi alterado pelo de nº 2.561 do mesmo ano, em seus Art. 11 e 12, referentes à distribuição, entre os sistemas de ensino, das competências de credenciamento das instituições educacionais de ensino a distância. Pela alteração, foi atribuída à União a competência para o credenciamento “das instituições vinculadas ao sistema federal de ensino e das instituições de educação profissional em nível tecnológico e de ensino superior dos demais sistemas”; cabendo a estes os “atos de credenciamento de instituições localizadas no âmbito de suas respectivas atribuições, para oferta de cursos a distância dirigidos à educação de jovens e adultos, ensino médio e educação profissional de nível técnico”. Também em 1998, a Portaria Ministerial nº 301 os normatiza.

constituía uma diretriz fundamental no conjunto das políticas educacionais”. Entendemos, portanto, como em outros temas antes aqui debatidos, sobretudo no caso da educação superior, que a LDB-96 criou as aberturas necessárias para esta e outras regulamentações subsequentes, com consequências – privatizantes – talvez não inteiramente previstas ou desejadas por todos que a legislaram, porém, já intencionadas pelo “pacote” reformista em ação, ou, ao menos, que em seu sentido foram levadas a confluir. A questão é que, se a partir da segunda metade dos anos 1990 a diversificação das fontes de financiamento e a diferenciação institucional indicavam o norte das políticas públicas para a educação superior, e se a LDB-96 constituiu moldura jurídica para estas políticas, o crescimento da EAD na educação superior também através do setor privado não deixava de estar no horizonte, como estratégia coerente à proposta reformista em curso.

No mais, devemos acrescentar sobre o tema que, apesar do Decreto nº 2.494 ter regulamentado o Art. 80 da LDB-96 para quase toda a ampla abrangência que esta conferiu a EAD – isto é, considerando o credenciamento de instituições e a autorização e o reconhecimento de programas e de cursos a distancia para a EJA, o ensino médio, o ensino profissional e a graduação, à exceção apenas dos programas de mestrado e doutorado, deixados para regulamentação específica –, portanto, abrindo todas essas possibilidades à iniciativa privada, o Art. 87 das *Disposições Transitórias* da LDB-96, por outro lado, atribuiu explicitamente ao Poder Público, na forma dos entes federados, a responsabilidade pela oferta da EJA e da capacitação de professores em serviço, também com o uso da EAD. Tomadas em conjunto, essas considerações *sugerem*, uma “divisão do trabalho” no desenvolvimento da oferta da EAD: através da EJA e da formação continuada de professores, principalmente, mas não exclusivamente, pelo Poder Público, enquanto que a educação superior, em franca expansão privada, poderia também usar a EAD como via para esta crescente oferta.

#### *Alguns antecedentes da EAD nas políticas públicas e a pedagogia tecnicista no Brasil*

A LDB-96, contudo, não inaugurou o reconhecimento da EAD no âmbito das políticas públicas de educação (NOGUEIRA, 2011). Em 1971, a Lei nº 5.692, que fixava “Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus”, estabelecia o então chamado “ensino

supletivo”, com objetivo de “suprir a escolarização regular para os adolescentes e adultos que não a tenham seguido ou concluído na idade própria” e de “proporcionar, [...], estudos de aperfeiçoamento ou atualização [...]” (Art. 24), permitindo-lhe ser ministrado “[...] em classes ou mediante a *utilização de rádios, televisão, correspondência e outros meios de comunicação que permitam alcançar o maior número de alunos*” (Art. 25, § 2º; destaques meus). Para funcionar, os cursos supletivos dependiam de parecer dos Conselhos Federal e Estadual de Educação, mas ainda assim, sendo, geralmente, classificados como experimentais ou de condições precárias (VEHIA *et al.* 2011: 5371). No ano seguinte, foi criado o Programa Nacional de Teleducção (PRONTEL), “visando a integração em âmbito nacional, das atividades didáticas e educativas através do Rádio, da Televisão e outros meios, de forma articulada com a Política Nacional de Educação” (Decretos nº 70.066, nº 70.185 e nº 71.043 de 1972). Ainda que transitório, o PRONTEL esteve desde a sua criação vinculado à estrutura do Ministério da Educação e da Cultura e recebeu conta especial no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Fundo Especial para Teleducção. Posteriormente, foi substituído pela Secretaria de Aplicação Tecnológica (SEAT), a qual, em 1981, foi incorporada à Fundação Centro Brasileiro de Televisão Educativa (FUNTEVE), uma e outra, órgãos específicos do mesmo Ministério (VEHIA *et al.* 2011: 5371). Cabia ainda, ao PRONTEL, compatibilizar suas ações de longo prazo com o Sistema Avançado de Tecnologias Educacionais (SATE). Na condição de estrutura técnica e administrativa com fins a elaborar e propor um projeto de tecnologias avançadas para a educação, o SATE fora criado pelo Decreto nº 65.239 de 1969, cujo preambulo merece ser reproduzido pela semelhança das justificavas que apresenta (em destaques meus), com a atual defesa da EAD, como segue:

CONSIDERANDO a prioridade atribuída pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento à preparação de um sistema integrado de formação de recursos humanos para o desenvolvimento, dentro de orientação que estabelece: “A universalização de novos métodos pedagógicos nas escolas brasileiras deverá constituir ponto importante da reformulação do ensino. A utilização do rádio, da televisão, do cinema e das modernas técnicas de comunicação constituirá elemento integrante do sistema educacional, limitando-se apenas aos condicionamentos existentes nas áreas visadas”;

CONSIDERANDO que o atual sistema educacional brasileiro não apresenta condições para, a curto prazo, suprir as exigências sempre crescentes do desenvolvimento econômico, social e cultural do País, e que o elevado índice de analfabetismo constitui **limitação ao pessoal de aproveitamento da mão-de-obra e à democratização de oportunidades**;

CONSIDERANDO que é indispensável a modificação dos trabalhos curriculares tradicionais, bem como o **treinamento do professorado leigo e o aperfeiçoamento dos demais nas novas técnicas pedagógicas**, visando a uma utilização mais produtiva do trabalho escolar e à redução dos índices de reprovação e evasão dos ingressados no sistema;

CONSIDERANDO que a **utilização de uma nova tecnologia educacional, através de um sistema integrado de televisão, rádio e outras técnicas educativas, permitiria atingir, toda população escolarizáveis do País e assegurar um serviço de educação permanente aos adultos**;

CONSIDERANDO que, em análise preliminar, o Brasil oferece condições particularmente favoráveis ao uso daquela nova tecnologia, e principalmente de **um sistema integrado de televisão como instrumento de ensino, em comparação com os sistemas tradicionais, levando-se em conta: que a atual rede de ensino alcança parcela relativamente pequena da população, em face dos índices de escolarização, ainda verificados nos vários níveis; que a TV educativa é mais barata e eficiente quando dirigida a grandes massas, e que tem maior impacto em país, como o Brasil, que ainda precisa melhorar significativamente, quantitativamente e qualitativamente o nível do ensino e do magistério; e que a TV educativa permitirá atingir um contingente da população até agora não alcançado pelo sistema escolar.**

CONSIDERANDO que há necessidade de estudos de base, para se verificar a **aplicação dessas novas tecnologias educacionais ao sistema tradicional de ensino, em todos os seus graus, visando a uma maior adequação do processo educativo às necessidades do desenvolvimento econômico e social**;

CONSIDERANDO a indispensável necessidade de uma orientação de âmbito nacional, não só para evitar a dispersão de recursos e a duplicidade de ação, como também para canalizar o aproveitamento das novas tecnologias educacionais com vistas aos reais interesses do País;

CONSIDERANDO que o sistema de televisão e rádio educativos pode servir, também, a toda e qualquer forma de treinamento e melhorar o sistema de comunicações, oferecendo serviços de alto interesse em todas as áreas,

Decretam:

[...]

Antes de tudo, é importante destacar o diferente contexto pedagógico em que se colocavam estas iniciativas, do qual o preâmbulo acima reproduzido carrega traços marcantes: a forte influência da teoria do capital humano – “preparação de um sistema integrado de formação de recursos humanos para o desenvolvimento” – e do tecnicismo, em todas as suas faces, a da racionalização do trabalho escolar, a da centralidade dos meios sobre os sujeitos e a da primazia da qualificação prática sobre a teórica – “treinamento do professorado leigo e o aperfeiçoamento dos demais nas novas técnicas pedagógicas, visando a uma utilização mais produtiva do trabalho escolar e à redução dos índices de reprovação e evasão dos ingressados no sistema”. Especificamente em relação ao preâmbulo transcrito, outras importantes diferenças em relação ao contexto atual são: a tecnologia da qual se fala – o rádio e a tv, não a internet ou os sistemas informacionais de base computacional; e a inexistência do conceito de EAD, ainda que, a sua prática possa ser reconhecida nas soluções

que se buscava para os problemas educacionais daquele momento. Por fim, as diferenças estruturais: o ainda incipiente privatismo no campo educacional; a inserção externa e a atuação estatal dadas nos parâmetros do desenvolvimentismo; o “milagre econômico” e as altas taxas de crescimento com concentração de renda; a ditadura empresarial-militar.

Analisando o desenvolvimento da EAD, Belloni (2012) destaca a sua fácil adequação ao “modelo fordista” de educação vigente no pós-guerra, cujos princípios fundamentais seriam a racionalização, a divisão do trabalho e a produção em massa, além de o ensino se reestruturar gradualmente através da mecanização e da automação crescente. Nestes termos, Oliveira (2008: 152) sintetiza o lugar da EAD nos debates educacionais dos anos 1970 no Brasil:

No Brasil, no início da década de 1970, a emergência do conceito de “educação permanente”, a partir da exigência de respostas rápidas e eficazes às mudanças que ocorriam no mundo do trabalho, assegurou novos espaços para a EaD. [...] A EaD, associada à televisão, à época, era a melhor possibilidade para cumprir essa finalidade, já que alcançava um grande número de pessoas. Ao mesmo tempo, estava lançada a semente da autodidaxia permanente, tão cara à “modernização” da formação para o trabalho requerida nesses tempos de automação flexível. As críticas ao conceito de educação permanente não foram poucas e estavam ligadas às críticas ao tecnicismo que marcou a educação da época, bem como se relacionavam à discussão sobre a articulação da EaD com as exigências do modo de produção capitalista, tanto no que dizia respeito à metodologia de educação que melhor favorecia ao treinamento da mão-de-obra, quanto à sua adaptação a técnicas fordistas de educação. Aliás, essa relação não foi vista apenas pelos críticos da educação permanente e da EaD; Otto Peters relacionou os principais aspectos dos processos de produção industrial na EaD, identificando-a como forma industrializada de educação.

Sem desconsiderar essas qualitativas diferenças contextuais, podemos identificar alguns lugares comuns com o atual momento: primeiro, nas justificativas para o uso de tecnologias na educação – a “democratização das oportunidades”, a dimensão espacial do país, a gravidade das insuficiências educacionais frente aos limites do sistema de ensino vigente, o menor custo dos processos educativos associados à tecnologia, a massificação da educação, a necessidade de formação de professores e do seu “treinamento” para o uso das “tecnologias educacionais”, a adequação do processo educativo às necessidades do desenvolvimento econômico e social; depois, em mecanismos discursivos, como os identificados por Barreto (2003; 2008; 2010a; 2010b) ao analisar o atual discurso oficial sobre a EAD, com relação a que destaco o contraponto posto entre “novas tecnologias educacionais” e “sistema tradicional de ensino” e, também, uma progressiva redução das



“novas tecnologias educacionais” a “instrumento de ensino” de largo alcance. No primeiro caso, a (des)qualificação dos sistemas de ensino por “tradicional”, em diferença às “novas tecnologias”, exercem efeitos de sentido análogos aos indicados antes, quando pontuamos a introdução do conceito de ensino a distância, no texto da LDB-96, apenas pelo contraponto discursivo ao ensino presencial (BARRETO, 2010a: 1306): o tradicional, aqui, aparece subentendido como insuficiente, ineficiente, obsoleto, tal qual lá, o presencial, como “velho, desgastado, sem valor..”. No segundo caso, o preâmbulo passa de um entendimento amplo sobre o que sejam as “novas tecnologias educacionais” - “a utilização do rádio, da televisão, do cinema e das modernas técnicas de comunicação constituirá elemento integrante do sistema educacional” – para a redução do seu uso a “instrumento de ensino” de amplo alcance – “o Brasil oferece condições [...] ao uso daquela nova tecnologia, e principalmente de um sistema integrado de televisão como instrumento de ensino, [...] [que] permitirá atingir um contingente da população até agora não alcançado [...]”. Sobre essa redução, ponderam Fetizon e Minto C. (2007: 95):

[...] outra questão a ser elucidada, de antemão, refere-se à necessidade de desconstruir a imissão freqüente entre o *ensino a distância* (EaD) e a mera *utilização de técnicas de informação e comunicação*, nas atividades didáticas. Pouco se sabe sobre a autoria dessa confusão e sobre os motivos que levaram a propagar, dentre outras, a idéia limítrofe e reducionista de que existe uma relação intrínseca e biunívoca entre EaD e uso de técnicas de informação e comunicação, o que se constitui numa impropriedade, pelo simples fato de que tais técnicas, às quais não raro se busca agregar o adjetivo “modernas”, podem ser literalmente utilizadas em todas as situações de ensino, sejam estas presenciais ou a distância. Isto já é suficiente para mostrar o equívoco que pode decorrer dessa confusão conceitual.

Nesses termos, constrói-se uma “flexibilidade” conceitual que serve a legitimar, pela ideia de modernidade e de facilidade implicada às tecnologias, o seu uso restrito (e restritivo), a EAD. Essa “flexibilidade” será ampliada no contexto atual, em que uma nova etapa tecnológica – as TIC, carregadas pelas determinações políticas e econômicas de seu contexto histórico –, passa a influenciar as políticas educacionais ou, seguindo a análise de Barreto (2010a; 2010b), em que as TIC são “recontextualizadas” para a educação.

*As políticas de EAD como parte da contrarreforma da educação superior*

No contexto reformista dos anos 1990, o projeto e a implementação de uma política nacional de EAD na educação superior se desenharam vinculados aos programas de formação de professores<sup>53</sup>, servindo também à configuração de uma política nacional de formação de professores<sup>54</sup> (BARRETO, 2010b). Nesse sentido, o *Plano Decenal de Educação para Todos* (BRASIL, 1993: 54-55), em seu capítulo IV – “Medidas e instrumentos de implementação”, item D – “Intensificação de Ações Governamentais em Curso”, já trazia o “Sistema Nacional de Educação a Distância” como a 8ª ação governamental a ser “intensificada”, detalhando-a em três parágrafos, como segue:

Encontra-se em fase de estruturação o Sistema Nacional de Educação a Distância que, conforme previsto em Protocolo de Cooperação assinado pelo MEC e o Ministério das Comunicações, com a participação do CRUB [Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras], do CONSED [Conselho Nacional de Secretários de Educação] e da UNDIME [União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação], deverá aprimorar e ampliar o programa de capacitação e atualização dos professores, monitorar e avaliar os programas e projetos de educação a distância, bem como desenvolver projetos de multimeios e de apoio à sala de aula. Estas ações abrangerão o ensino fundamental e pré-escolar, a educação especial, o ensino médio e tecnológico, além de suporte ao PRONAICA [Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente].

No âmbito do Sistema, está sendo instituído um consórcio de Universidades, em articulação com o CRUB, visando a desenvolver programas de formação e educação continuada para discentes e docentes de todos os níveis de ensino, bem como a implementar ações de pesquisa e desenvolvimento para o uso de novas tecnologias de Telecomunicações e Informática na Educação. Programas de intercâmbio e de cooperação técnica deverão ser firmados com organismos nacionais e internacionais.

Buscar-se-á, ainda, ampliar e aprimorar a produção, edição e transmissão dos programas de educação a distância, por intermédio da Fundação Roquete Pinto, das emissoras que compõem o Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa (SINRED), das emissoras de rádio e televisão universitárias, comunitárias e estaduais, além de Centros de Produção de Rádio e Televisão Educativos. Com o Sistema deverão ser incrementados projetos de alfabetização, formação inicial e continuada do cidadão brasileiro, constituindo prioridade o desenvolvimento dos recursos humanos do setor educacional.

<sup>53</sup> A partir deste subtítulo trabalharemos com o recorte da EAD na educação superior, em graduação, portanto, apenas quando convergente ao objeto, trataremos da utilização da EAD na EJA e outros níveis de ensino.

<sup>54</sup> Segundo Barreto (2010b: 38): “estes documentos [Decreto nº 1.917, 1996, que cria a Secretaria de Educação a Distância (Seed); Lei nº 9.394, 1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; Lei nº 10.172, 2001, do Plano Nacional de Educação (PNE); Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede, 1999); Decreto [s/nº], 2003, que cria o Grupo de Trabalho Interministerial para analisar a situação das universidades e apresentar plano de reforma; Fórum das Estatais pela Educação (2005?), que concebe a Universidade Aberta do Brasil (UAB); Lei nº 11.502, 2007, que inscreve a UAB na Capes; Decreto nº 6.755, 2009, sobre o Sistema Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica] convergem para a configuração da política nacional de formação, [...], com a forte inflexão dos três primeiros”.

Sobre estes parágrafos, cabe observar, primeiramente, a direta associação entre a estruturação de um Sistema Nacional de EAD e a preocupação com a formação inicial e continuada professores, o que, ao lado da pesquisa, é também objeto do “consórcio de Universidades”. Especificamente sobre este consórcio, destacam-se dois temas que se manterão nas políticas de EAD para o ensino superior: um deles, a menção a “programas de intercâmbio e de cooperação técnica” a serem firmados com os organismos internacionais, o que demonstra como, também com respeito a EAD, o *Plano Decenal* se mantém afinado às diretrizes destas instituições; o outro, a preocupação com P&D voltada para o uso das TIC em educação.

No plano discursivo, por sua vez, deve-se observar um reducionismo no mesmo sentido anteriormente apontado – que reduz o uso das TIC em educação à produção de estratégias e materiais de EAD –, porém, agora, intensificado. O acento reducionista se dá, no texto acima, a partir de uma inversão, qual seja: a de compreender, sob o título de EAD – um “Sistema Nacional de Educação a Distância” –, toda a aplicabilidade das TIC em educação, daí a “pesquisa e desenvolvimento para o uso de novas tecnologias de Telecomunicações e Informática na Educação” integrarem o Sistema em pauta. Conforme demonstrou Barreto (2003; 2008), este acento reducionista tornou-se recorrente nos discursos oficiais sobre a EAD ao longo dos anos 1990 e seguintes, como no caso da Secretaria de Educação a Distância (SEED, 1996 - 2011) em que “na sua própria denominação [...], está a marca da sua simplificação de raiz: a tecnologia reduzida à condição de estratégia para um fim específico” (BARRETO, 2003: 277) ou, ainda, no PNE-01, em que o título do capítulo sobre o tema, “Educação a distância e tecnologias educacionais”, “evidencia inversão digna de nota” (BARRETO, 2008: 922). Em par a essa redução de sentido, os discursos oficiais ou em defesa da EAD delegam também, às TIC e ao seu uso em educação, uma expansão de sentido, de viés determinista e *neotecnicista*, ao tomarem-nas por “revolucionárias”, capazes de elevar a qualidade dos processos educacionais ou, ainda, democratizar o acesso à educação e a sociedade. Essa equação expansão/redução, que serve, no plano discursivo, a atribuir plena legitimidade a EAD, é assim sintetizada:

De um lado, a suposição de que as TIC sejam “a solução” para todos os problemas, incluindo os que extrapolam os limites educacionais. De outro, seu uso intensivo

está inscrito em estratégias de educação a distância (EaD), em especial para a formação de professores, [...]. (BARRETO, 2008: 921).

Dentro dos marcos desse reducionismo pragmático, o documento de governo *Uma estratégia de desenvolvimento social* (BRASIL, 1996: 68) apresenta com o título “Educação a Distância: TV Escola e Treinamento de Professor” um dos projetos que integrou o “Plano de valorização do Ensino Fundamental e do Magistério”, cujos objetivos, a serem atingidos com recursos do FNDE, consistiam em: aprimorar a formação de professores das redes públicas de ensino – para o que estipulava a meta de “em 1996: treinar 1 milhão de professores, atingindo 23 milhões de alunos”; e montar uma rede televisiva de educação que fornecesse ferramentas para a qualificação dos conteúdos de aulas – com a meta de “em 1996: equipar 46 mil escolas públicas com kit tecnológico (Tv, vídeo e antena parabólica)”. Posteriormente, o *Programa Tv Escola* foi incorporado ao *Programa Nacional de Informática na Educação* para ser desenvolvido, no âmbito da formação de professores e ao lado do *Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação)*, pela SEED<sup>55</sup>. Segundo Silva Jr. (2003: 82), a organização da SEED se deu:

[...] buscando estruturar um campo de formação de professores em exercício de forma centralizada, ainda que se apresente de forma descentralizada, produzindo uma aparência na qual as secretarias estaduais e municipais, bem como as escolas, pudessem usufruir de autonomia.

Para apreender o sentido dessas ações, deve se ter em mente que, se na esteira das recomendações dos organismos internacionais do capital, sintetizadas pelos lemas da “educação continuada”, “educação para todos” e “sociedade da informação” – ou a agenda mundial para a construção de uma nova sociabilidade (OLIVEIRA, 2009: 5; OLIVEIRA, 2008) – a formação de professores constituiu-se como uma preocupação das políticas públicas de educação desde o início da década de 1990, após a LDB-96 esta preocupação se acentuou pelos motivos estratégicos que Silva Jr (2003: 81) levanta:

Em meio à reforma educacional produzida no Núcleo Estratégico do Estado, destaca-se a sua dimensão docente, posto serem o professor e os dirigentes os agentes centrais de realização concreta da reforma e da mudança do paradigma educacional pretendido pelos gestores do MEC, por meio de suas práticas sociais no cotidiano da instituição escolar.

---

<sup>55</sup> Também faziam parte da SEED o Programa de Apoio à Pesquisa em Educação a Distância (PAPED) e o Programa Rádio Escola.

Assim, ainda que sob muitas polêmicas, a interpretação corrente sobre o §4º do Art. 87 das *Disposições Transitórias* da LDB-96, induziu a uma série de programas, em todas as instâncias federadas, com fins de oferecer formação aos professores em serviço e a aumentar a oferta de vagas para a formação inicial, utilizando-se, em grande medida, de programas de EAD, muitos articulados a partir da SEED. Sobre o “espírito” de então e suas consequências sobre a formação oferecida, explicam Fetizon e Minto, C. (2007: 98):

[...] a leitura distorcida desses dois dispositivos [da LDB-96] permitiu que a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP) criasse um clima de terror entre docentes efetivos, na rede pública, sem formação de nível superior, por receio de perder seus empregos, fato este utilizado pela SEE-SP, em conjunto com a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), para introduzir um “curso especial de formação de professores de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental” (“PEC/FOR PROF”, depois “PEC Formação Universitária”), com as seguintes características básicas: experimental, modular, aligeirado e com boa carga didática à distância.

Interpretação semelhante é a de Scheibe, ao revelar a certificação em massa como sendo a outra face do aligeiramento da formação, duas marcas que estiveram inscritas nos programas de EAD, incluindo os de formação inicial, desde as primeiras experiências:

[...] implementaram-se, com base nessa interpretação falaciosa da lei [LDB-96], cursos de graduação à distância com formação aligeirada, os quais, independentemente de sua condição de formar com qualidade ou não (isso parece que era o menos importante), modificaram sensivelmente as estatísticas de certificação do corpo docente. (SCHEIBE, 2006: 202).

Portanto, enquanto a LDB-96 abria brechas para o reformismo neoliberal impor um caráter emergencial à necessidade de formar professores, em curto prazo e em grande quantidade, difundindo, assim, os novos *Parâmetros Curriculares Nacionais*, abriam-se também as possibilidades para se reformular as diretrizes da política de formação de professores: ganhava espaço o aligeiramento, a certificação em massas, e a EAD; diretrizes afinadas às recomendações da UNESCO e do BM para a formação de professores (MANDELI, 2014: 103; MALANCHEN: 2015: 128). O discurso da urgência e a defesa da EAD foram reafirmados como diretrizes para a formação de professores pelo PNE-01, que, na meta 11 do capítulo sobre Educação a Distância, determinou “iniciar [...] a oferta de cursos a

distância, em nível superior, especialmente na área de formação de professores para a educação básica” (BRASIL, 2001: 111). Na sequência, a meta 12 estendeu essas diretrizes às demais áreas, ao propor a EAD como estratégia de expansão da educação superior, nos seguintes termos: “ampliar, gradualmente, a oferta de formação a distância em nível superior para todas as áreas, *incentivando* a participação das universidades e das demais instituições de educação superior credenciadas” (BRASIL, 2001: 111; grifo meu).

É importante ressaltar, também, que essas novas diretrizes se sustentam em “novas” bases pedagógicas, o “neoprodutivismo e suas variantes” – o neoescolanovismo, neotecnicismo e neoconstrutivismo (SAVIANI: 2013: 425-442) –, as quais, por sua vez, na medida em que naturalizam a racionalização da gestão educacional – no plano macro das políticas e micro das instituições –, tanto quanto induzem à individualização das responsabilidades coletivas e flexibilizam as subjetividades às vicissitudes da (des)ordem do livre mercado, servem à tessitura daquela nova sociabilidade burguesa, de raiz neoliberal, e à inculcação de um grande consenso, sobre a insensatez das resistências às “reformas”, sobre a urgência e a necessidade destas para que o país pudesse se sintonizar à nova “ordem global”, sobre a existência de uma nova sociedade, a “sociedade do conhecimento”, criada por uma irreversível e irresistível “revolução tecnológica” e, por fim, também sobre as vantagens trazidas pela EAD como passaporte a essa “nova era”. Oliveira coloca tal amplitude dos objetivos almejados por esta estratégica política de expansão da educação superior com ênfase em formação de professores através da EAD, nos seguintes termos:

A ênfase na EaD como política pública para a formação de professores respondeu a pelo menos dois pressupostos importantes: a possibilidade de minimizar rapidamente a falta de qualificação dos professores (já que atende a um grande contingente de pessoas com custos bem menores que a formação presencial), e a de ampliar o acesso à educação superior. Assim, os programas de formação em larga escala não somente difundiram os conteúdos, competências, habilidades e valores necessários ao homem de novo tipo, como consolidaram a formação do novo intelectual necessário à coesão social. (OLIVEIRA, 2009: 11).

Segundo Lima (2007: 144), é a partir do reformismo da segunda metade dos anos 1990 que passa a se configurar “uma política nacional de educação superior a distância, com novas formas e conteúdos, absolutamente adequados às políticas dos organismos internacionais para educação na periferia do sistema”, cabe dizer, portanto, articulada aos eixos *diversificação das fontes de financiamento e diferenciação institucional*. Nesse sentido,

uma série de medidas voltadas para a efetiva institucionalização desta política deu sequência à LDB-96. Ainda em 1996, a SEED é criada como parte integrante da estrutura do MEC, trazendo, em sua configuração o “acatamento e até a agudização das recomendações e ‘condicionalidades’ dos organismos internacionais”, segundo Barreto (2003: 277).

Do período aqui delimitado, outras medidas importantes desse processo foram: a regulamentação do Art. 80 da LDB-96 pelos Decretos nº 2.494 e nº 2.561 de 1998, normatizados pela Portaria-MEC nº 301 do mesmo ano; a publicação, também em 1998, do documento *Indicadores de qualidade para cursos de graduação a distancia* (BRASIL, 1998c) pela SEED/MEC, reeditado, em 2003 e em 2007, com o título *Referenciais de qualidade para educação superior a distância*; em 2000, a criação de uma Comissão para, no âmbito do *Projeto Universidade Virtual Pública do Brasil* (UNIREDE), propor diretrizes para o desenvolvimento de projetos, critérios, padrões e procedimentos relativos à organização de cursos de graduação a distância; a Portaria-MEC nº 2.253 de 2001, que autorizou até 20% de carga horária a distância nos cursos de graduação presenciais; a Resolução da CES/CNE nº 1 de 2001, que permitiu a oferta de pós-graduação a distância; o destaque dado, pelo PNE-01, à EAD, dedicando-lhe um capítulo inteiro e ainda propondo, como 4ª meta do capítulo da Educação Superior, “estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância” (BRASIL, 2001: 89); a Portaria-MEC nº 335 de 2002, que instituiu a *Comissão assessora* com a finalidade de apoiar a Secretaria de Educação Superior (SESU) na elaboração de nova regulamentação para a EAD em nível superior, cujo resultado foi o *Relatório da Comissão assessora para educação superior a distância* (BRASIL, 2002); o Decreto [s/n] de 20 de outubro de 2003 que criou o *Grupo de Trabalho Interministerial* (GTI) com o objetivo de apresentar um plano de ação para reestruturar, desenvolver e democratizar as instituições federais de ensino superior (IFES), cujo documento resultante aponta a EAD “como um segundo passo, rumo ao necessário redesenho emergencial” das IFES (BRASIL, 2003); o *Grupo de Trabalho de Educação a Distância para a Educação Superior* (GTEADES) criado para oferecer subsídios à formulação de ações estratégicas em EAD, a serem implementadas nas universidades em consonância às políticas da SEED, cujo resultado foi o documento *Ações estratégicas em educação superior a distância em âmbito nacional* (BRASIL, 2005b); em 2005, o lançamento de mais dois documentos, o *Programa de formação inicial para professores em exercício no ensino fundamental e no ensino médio – Pró-licenciatura – Propostas conceituais e metodológicas* (BRASIL, 2005c), a partir do qual o referido programa

se organizou, e, no âmbito de uma parceria entre o MEC e o Fórum das Estatais pela educação, o documento *Projeto Universidade Aberta do Brasil* (BRASIL, 2005d). Finalmente, em 19 de dezembro de 2005, o Decreto nº 5.622, que instituiu um novo marco regulatório para a EAD, tornando-se, também, um marco temporal, a partir do qual a expansão da educação superior a distância adquire novo patamar e novos contornos.

### *EAD, uma modalidade de ensino. E a descaracterização do processo educativo*

Ausente na LDB-96, como já exposto, uma definição para EAD foi apresentada apenas em 1998, pelo Decreto nº 2.494, que constituiu, em conjunto com o Decreto nº 2.561 e a Portaria-MEC nº 301 do mesmo ano, o primeiro marco regulatório desta modalidade. Conforme o Art. 1º daquele decreto (destaque meu):

Educação a distância é uma *forma de ensino* que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação.

Parágrafo Único – Os cursos ministrados sob a forma de educação a distância serão organizados em regime especial, com flexibilidade de requisitos para admissão, horários e duração, sem prejuízo, quando for o caso, dos objetivos e das diretrizes curriculares fixadas nacionalmente.

Deve-se notar, ainda, que, esclarecendo esta definição, o § 1º do Art. 2º explicita, pela primeira vez, que a EAD constitui uma modalidade de ensino, a “modalidade a distância”. No mais, o Decreto 2.494 foi marcado: a) pela extrema *flexibilidade* ao definir o regime especial de cursos a distância – “flexibilidade de requisitos para admissão, horários e duração”; b) pela omissão com relação à regulamentação do “tratamento diferenciado” de custos e concessões, concedido no §4º do Art. 80 da LDB-96; c) por confirmar a equivalência dos diplomas ou certificados emitidos, seja na modalidade a distância, seja na educação presencial (Art. 4º e 5º), fixando-se, contudo, a obrigatoriedade de exames presenciais como requisitos de promoção e conclusão de curso (Art. 7º); d) por concentrar no MEC o credenciamento das IES e das instituições de educação em nível tecnológico para oferta de EAD (vide alterações do Decreto 2.561). Bastante enxuto, o conjunto dessa legislação constituiu um marco regulatório pouco consistente (MANCEBO, 2015: 154).



Recorrendo novamente aos elementos trazidos por Barreto (2003; 2008), desenvolveremos, a seguir, duas considerações sobre esse marco regulatório, partindo da definição apresentada. A primeira, sobre a conceituação da EAD como *modalidade de ensino*. A segunda, relacionada à anterior, sobre a *centralidade* expandida conferida às TIC nesta “modalidade de ensino” e suas consequências. De partida, é prudente estabelecer como se relacionam as duas considerações em pauta:

Vale destacar que se trata da única modalidade que não é nomeada em função do nível de ensino ou da clientela a que se destina, mas ao seu *modus operandi*, assumindo a centralidade das TIC para a veiculação dos materiais de ensino e para o seu gerenciamento. (BARRETO, 2008: 295-296).

Assim, prossegue a argumentação da autora (2008: 926), ao encaminhar-se a questão pelo enfoque da *modalidade de ensino*, “a EAD tende a ser considerada na sua especificidade em relação ao ensino presencial”, ou seja, com ênfase na dimensão operacional, técnica, pondo-se em pauta temas sobre *design* ou controle do processo, do que decorre pensar a EAD como “superação das barreiras tempo-espço” e instrumento para a democratização do acesso ao conhecimento. Nesse sentido, ao caracterizar a EAD como “modalidade de ensino”, o marco regulatório confere direcionamento tanto às pesquisas e debates públicos sobre o tema da EAD, quanto ao encaminhamento das políticas de educação. Servem de evidência as vinte e duas metas do PNE-01 para a EAD, todas direcionadas a promover a institucionalização da “modalidade”; por exemplo, recomendando a revisão do marco regulatório da EAD e a oferta de cursos EAD para diferentes níveis e modalidades. Nota-se que pelo menos sete dessas metas são relativas simplesmente ao equipamento de escolas e ao treinamento de professores para uso deste equipamento. O resultado é desfocar a EAD pensada como estratégia ou “opção assumida no conjunto das políticas educacionais”, enfoque deixado às *decisões* de governo, tomadas *antes*, no âmbito do planejamento das ações (BARRETO, 2008: 927), sobre o que os processos que deram origem à LDB-96 e ao PNE-01, com imposição dos “projetos do governo”, servem de exemplo.

Uma vez assumida como “modalidade”, a centralidade que é conferida pelo discurso oficial às TIC no processo educativo, passa se expressar com nitidez. Porém, não apenas isso. Passa também a indicar uma “substituição tecnológica”, substituição dos

sujeitos pelas máquinas. Silva Jr (2003) explica como esta “substituição” se articula às orientações do BM para a formação de professores: a partir de uma lógica econômica, em que a introdução de tecnologias aos processos se justifica em termos de ganhos de escala e redução dos custos, o que esclarece também qual a lógica daquele reducionismo antes tratado e que acompanha as propostas de introdução das TIC no campo educacional dos países periféricos, reduzindo-as a EAD. Segundo o autor:

[...] quanto à relação dicotômica professores e tecnologia educativa, [em] que a opção é sempre pela última, buscando nela não só um apoio ao educador, mas um substituto e uma ‘solução’ para o problema docente [...]. Por constituir-se em uma orientação de um banco (Banco Mundial), as tensões que são intrínsecas à formação docente em geral e dos professores em particular são analisadas como dicotomias e, portanto, constituídas por polos excludentes. As políticas que são formuladas com base em tal suposto devem orientar-se *por um ou outro polo, com base em algum critério*. Tratando-se de um banco, ainda que com grande interferência na área social, *o Banco Mundial tem como critério a eficiência, a eficácia, a produtividade – a razão mercantil –, o que implica dizer que o critério fundamental é a razão de proporcionalidade custo/benefício*, [...]. (SILVA JR, 2003: 86; destaque meu)

A definição de EAD dada pelo Decreto nº 2.494 coloca em pauta essa “substituição” ao deslocar o *ensino* – de uma relação social que se estabelece entre docente-discente – para a condição de uma relação social mediada por tecnologias previamente organizadas, ou seja, o “ensino” fica reduzido ao âmbito de uma relação estanque e pré-determinada, a relação tecnologia-aprendiz. Seguindo as conclusões a que chegou Barreto (2003: 284) ao analisar as propostas oficiais para a formação de professores pela EAD: a “distância” entre os sujeitos constituintes da relação de ensino pode ser lida como eufemismo para a “ausência” desta relação, na medida em que ausentes estão os sujeitos que ensinam e esvaziados são os sujeitos que aprendem; aqueles substituídos pelas TIC e estes reduzidos a um (grande) número de certificações.

Em síntese, as tecnologias são incorporadas como presença que remete à ausência dos sujeitos, à multiplicação do seu número, à redução do tempo e ao aligeiramento dos processos. (BARRETO, 2003: 284)

Para resolver essa contradição, o Art. 1º do Decreto nº 2.494 associa a autoaprendizagem à EAD. Analisando alguns dos principais programas da SEED da virada do século, Silva Jr (2003) nos ajuda a compreender quais, das linhas de ação que orientam a formação de professores, explicam a opção “pedagógica” pela EAD.

[...] algumas linhas de ação propostas, tais como “familiarizar o cidadão com a tecnologia de seu cotidiano” (sem questionar a razão de sua existência), “dar respostas flexíveis e personalizadas para as pessoas que exigem diversidade maior de tipos de educação (reduzida ao processo de ensino-aprendizagem), informação e treinamento” e “oferecer meios de atualizar rapidamente o conhecimento.” Tais linhas de ação fazem supor um processo educacional baseado predominantemente no cognitivo e no gnosiológico, sem a preocupação em ver a educação como uma prática social. Em acréscimo, elas sugerem a adaptação e a instrumentalidade como pilares da formação dos professores. (SILVA JR., 2003: 90).

Podemos concluir, o fundamento da EAD, tomada como estratégia de formação em massa, está em uma interpretação não dialética sobre o processo do conhecimento, que o ignora – ou quer ignorar – enquanto *práxis*. Interpretação semelhante é a de Barreto (2008: 930), ao analisar o projeto UAB, sobre o qual conclui: “a produção em série de professores é pensada como resultado do acesso às TIC, considerando os materiais de ensino veiculados através delas, com a eliminação de mediações pedagógicas historicamente constitutivas do processo de formação”. Nesse sentido, a associação autoaprendizagem-EAD implicitamente pressupõe que a presença de tecnologias implica aprendizagem ou, pelos termos de Barreto (2010a: 1315), que “no movimento de expansão/redução [as TIC são a solução dos problemas educacionais/as TIC são EAD], é estabelecida uma relação direta, quando não automática, entre TIC e aprendizagem”. Devendo-se ainda notar, contudo, que a autoaprendizagem, nos termos postos pelo Decreto, não pressupõe (a não ser retoricamente), nem induz à autonomia do estudante, ao contrário. Primeiro, porque a autonomia é uma relação através da qual o indivíduo se desenvolve, portanto produto da convivência com o outro:

A autonomia, por exemplo, tida como a atitude ou o modo de ser específico da sociedade emancipada, moderna e democrática, é, na verdade, a expressão de uma relação entre pessoas, uma relação de igualdade e de respeito que mobiliza a dimensão individual e livre de cada um. A autonomia só pode ser construída socialmente e, nisso, é preciso concordar com Preti (2005, p. 129), quando diz que autonomia não é sinônimo de autodidatismo, pois enquanto este consiste na capacidade de aprender por conta própria, aquela só é construída em processos formativos que demandam contextos sociais, intersubjetividade. (GIOLO, 2008: 1229)

Em segundo lugar, porque a mediação do “ensino” se dá por “recursos didáticos sistematicamente organizados” (BRASIL, 1998b), entendendo-se disto, recursos e conteúdos previamente definidos, conteúdos sequencialmente determinados, prontos e fechados a

questionamentos que os extrapolem: um “pacote educacional” (BARRETO, 2008: 931). Assim, o que talvez esteja pressuposto como característica individual necessária a essa “autoaprendizagem” seja a “disciplina”, para disponibilizar tempo para seguir os materiais oferecidos. Com consequências diretas no plano político, como atenta Oliveira (2008: 156):

[...] as propostas de EaD permitem aos trabalhadores não apenas realizarem sua formação durante seu tempo livre, sem dispensa do trabalho, como possibilitam um razoável controle sobre os conteúdos dessa formação. [...] Assim, no bojo das reformas educacionais dos anos de 1990, a EaD tornou-se uma estratégia fundamental para a expansão do ensino superior, tendo a formação de professores como o seu carro-chefe. Nessa direção, a EaD, considerada um “recurso moderno”, na prática não moderniza a educação. Ao contrário, reforça a conservação das relações capitalistas.

Através dessas observações, transparece que a “autoaprendizagem” proposta nada mais é que a individualização de deveres públicos (do Estado) e a responsabilização do sujeito pelo que deveria ser-lhe de direito ou, dito pelo inverso, a desresponsabilização do Estado para com o direito à educação:

Há uma relação entre o Estado e a sociedade civil, o primeiro centralizando as funções de formulação e de avaliação, enquanto a execução é de pertença da segunda, produzindo, assim, um movimento que transfere deveres do Estado para a sociedade civil. O que implica em perda de direitos sociais do cidadão, uma vez que existe a indicação de um encurtamento da cidadania, realizado pelo Estado reformado. Por meio de quais instituições se realiza tal movimento? Através de “universidades, centros de pesquisas, televisões e rádios educativas e outras instituições que utilizam a metodologia de educação a distância”. (Silva Jr., 2003: 82).

A Portaria-MEC nº 301 de 1998 normatizou o Decreto nº 2.494 do mesmo ano, estabelecendo os procedimentos de credenciamento das instituições para a oferta EAD em nível de graduação e tecnológico, com o que, em seu Art. 3º, incisos IV e V, trouxe à cena o “tutor”, como segue (destaque meu):

[...]

Art. 3º A solicitação para credenciamento do curso de que trata o § 1º deverá ser acompanhada de projeto, contendo, pelo menos, as seguintes informações:

[...]

IV – descrição da infraestrutura, em função do projeto a ser desenvolvido: instalações físicas, destacando salas para atendimento aos alunos; laboratórios; biblioteca atualizada e informatizada, com acervo de periódicos e livros, bem como fitas de áudio e vídeos; equipamentos que serão utilizados, tais como: televisão, videocassete, audiocassete, equipamentos para vídeo e teleconferência, de informática, linhas telefônicas, inclusive linhas para acesso a redes de informação e

para discagem gratuita e aparelhos de fax à disposição de **tutores** a alunos, dentre outros;

V – descrição clara da política de suporte aos **professores que irão atuar como tutores** e de atendimento aos alunos, incluindo a relação numérica entre eles, a possibilidade de acesso à instituição, para os residentes na mesma localidade e formas de interação e comunicação com os não-residentes;

[...]

Os trechos acima transcritos destacam como a figura do tutor é inserida pelo discurso oficial, na condição de elemento de “infraestrutura”, equiparado às instalações e aos recursos de TIC – portanto, também sob o risco de, por eles, ser substituído –, deixando nítida a compreensão que se faz a respeito do seu papel no processo educativo, como instrumento ao invés de sujeito relacional deste. Na sequência, o documento reafirma explicitamente este reducionismo, agora direcionado sobre a prática e as condições de trabalho do professor: que não leciona ou ensina (muito menos pesquisa), nem a ele se destina um plano de carreira, mas *atua* como tutor (instrumento) e recebe uma “política de suporte”. Noutras palavras, o trabalho docente é esvaziado e a ausência do professor permanece. Reafirmando esta concepção diminuída a respeito do trabalho docente, em que se equiparam os professores/ tutores aos materiais e recursos, o documento *Indicadores de qualidade para cursos de graduação a distância* (1998c: 2) reelaborou a definição de EAD:

[...] para efeito desses indicadores, considera-se que a diferença básica entre educação presencial e a distância está no fato de que, nesta, o aluno tem acesso ao conhecimento e desenvolve hábitos, habilidades e atitudes relativos ao estudo, à profissão e à sua própria vida, no tempo e local que lhe são adequados, não com a ajuda em tempo integral da aula de um professor, mas com a mediação de professores (orientadores ou tutores), atuando ora a distância, ora em presença e com o apoio de materiais didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados através dos diversos meios de comunicação.

O documento esclarece, posteriormente, que são requisitos ao aluno “perseverança, autonomia, capacidade de organizar o próprio tempo, domínio de leitura, interpretação e, eventualmente, de tecnologia” (1998c: 11), ou seja, as características individuais pressupostas para a “autoaprendizagem”. Realizando um movimento próprio às pedagogias “do aprender a aprender” e “das competências” em que “a ênfase do processo educativo se desloca do ensino para a aprendizagem, supervalorizando as dimensões psicológicas do processo e minorando as condições objetivas” (MINTO, 2014: 309). Estas, acrescento, estão, no discurso da EAD, fetichizadas sob a forma das TIC, às quais ficam

reduzidas as condições objetivas necessárias (ou principais) para o aprendizado. De forma que a responsabilização por um possível fracasso recai sobre o indivíduo. Nesse sentido, Barreto explica haver nas pesquisas acadêmicas sobre o uso das TIC uma “celebração da aprendizagem” com as seguintes consequências:

[...] também pode ser detectada uma tendência à celebração da aprendizagem desvinculada do ensino, com pelo menos duas implicações: (1) a resignificação do trabalho docente, em um cenário marcado pelo protagonismo dos tecnólogos e pela presença de tutores, facilitadores, animadores, entre outras denominações; e (2) a perspectiva da desterritorialização da escola. (BARRETO, 2012: 993).

A questão da substituição tecnológica e do professor reduzido à figura do tutor (mediador, orientador, animador) remete ao tema da divisão do trabalho, entre os que sabem e projetam, e os que não sabem, mas realizam, e a consequente alienação do trabalho docente. Com as TIC ocupando o centro do processo de aprendizagem, o professor, na figura do tutor, ainda que não seja completamente retirado de cena, tem o seu papel secundarizado e reduzido a executor, de programas de ensino, de sistemas apostilados, de vídeo-aulas, de tarefas determinadas, de plantonista para sanar dúvidas pontuais. Enfim, as tecnologias são utilizadas para ampliar o controle sobre o trabalho e os seus produtos. Nesse sentido, a centralidade deslocada para as TIC tende a se materializar em programas de capacitação e treinamento de professores para o uso adequado desses recursos (BARRETO, 2015: 1315).

A construção da função docente na Universidade Aberta do Brasil (UAB) permite-nos elucidar como essas implicações são materializadas nos programas de graduação a distância. Contratados sem vínculo formal com a UAB, de forma precária, por meio de bolsas ofertadas em editais, a docência é desmembrada em três funções, cabendo a cada uma diferentes remunerações.

De fato, no começo do presente ano, em 02/01/07, é publicada a Resolução nº 44 do FNDE, estabelecendo orientações e diretrizes para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa a participantes [...]. no âmbito do Sistema UAB [...] a ser executado pelo FNDE, no exercício de 2006(?!). Essa Resolução detalha, em 5 páginas, as responsabilidades de cada ente do referido “Sistema”; apresenta, ainda, os valores a serem pagos por meio do FNDE a cada um dos profissionais disponibilizados por esses entes à UAB. Os valores são exatamente os mesmos anteriormente mencionados no ante-projeto da tal Fundação privada, ou seja, R\$ 1200,00 mensais para coordenadores ou professores/pesquisadores (antes

chamados de conteudistas) e R\$ 600,00 para tutores a distância; R\$ 900,00 para coordenadores de Pólos e R\$ 500,00 para tutores presenciais. (ANDES, 2007:4).

Aos professores “pesquisadores” corresponde a função de elaborar o programa e o conteúdo dos cursos, o material a ser distribuído para os alunos estudarem a distância; são os que recebem a maior remuneração, porque neles está concentrado o trabalho intelectual de projetar os “recursos da EAD”. A “mediação” de apoio aos alunos é feita por duas funções de tutoria: o tutor a distância que organiza os materiais elaborados, orienta sobre a sua utilização e responde às dúvidas de conteúdo dos alunos; e o tutor presencial, a quem cabe as “atividades de apoio operacional”, como auxiliar os alunos no uso dos equipamentos do polo e orientá-los diretamente. Conforme avaliou Barreto (2008: 923-924):

Em todos os Editais, a precariedade das condições para a realização das atividades previstas é explícita. [...]. Sobressai, [...], a consolidação da UAB como instância reguladora, em nível nacional, de bolsas com valores diferentes, ambos pífios, para a mesma função (tutoria), sugerindo a distância dos alunos ou a proximidade dos professores como “valor maior”.

O empobrecimento da formação que resulta desse esvaziamento, bem como o próprio esvaziamento da condição docente, podem ser apreendidos pelas conclusões a que chegou Barreto (2008: 930) ao analisar a implementação da UAB, uma instituição criada como política de expansão do ensino superior público através da EAD: “o destaque aqui é a constituição de sistema paralelo supostamente mais democrático e, sem dúvida, mais defensável em termos de viabilidade econômica. Ou seja, o que está em questão é o ‘barateamento’ desta formação, nos seus diferentes sentidos”.

### *EAD e o “negócio da educação”*

A substituição tecnológica e a figura do tutor, segundo os termos acima colocados, deixam transparecer a dominância da racionalidade privatista na adoção da EAD como estratégia de expansão do ensino superior. Assim, no caso do setor público, são utilizados, para justificar essa decisão, a limitação dos recursos públicos, dada a primazia ao pagamento dos juros da dívida pública (LIMA, 2006; 2015); também, a busca por eficiência na gestão destes recursos, dada pelo cálculo econômico custo-benefício como critério de decisão e o

estabelecimento de metas, com consequências sobre a carga do trabalho docente, a introdução de formas flexíveis de contratos de trabalho (bolsas, por exemplo), a avaliação de mérito e a definição de prioridades afinadas ao mercado para a distribuição e captação de recursos, dentre outros; por fim, o grande potencial de expansão das vagas como fator promotor da equidade no acesso, o que é divulgado como “democratização do ensino superior”. Nesse sentido, foi encaminhado o plano de ação apresentado pelo Grupo de Trabalho Interministerial (BRASIL, 2003), composto por membros da Casa Civil e da Secretaria-Geral da Presidência da República, dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Educação, que estipulou como uma das metas emergências para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES):

Por meio de aumento na dedicação à sala de aula, de um maior número de alunos por turma e *sobretudo graças ao esperado uso de técnicas de ensino a distância*, será possível atingir um aumento significativo na relação alunos/docente para os próximos anos (grifo meu). (BRASIL, 2003).

O documento também justifica a EAD como um dos primeiros passos necessários no sentido do “redesenho” do quadro atual das IFES que lhe forneça uma nova estrutura para “enfrentar o século XXI”:

Como um segundo passo, rumo ao necessário redesenho emergencial, é imperativo reconhecer que a universidade pública brasileira, nos limites impostos pela educação presencial, mesmo com aumento substancial de recursos, não teria condições de aumentar as vagas de forma maciça no curto e medio prazos. Em um país de dimensões continentais a **educação a distância** surge como um caminho viável e necessário. [...] Até 2007, a meta é ter até 500 mil alunos cursando o ensino superior por meio da educação a distância. [BRASIL, 2003; destaque do original]

Na esfera privada, por sua vez, a substituição tecnológica acompanha o movimento de acumulação do capital, constituindo elemento crucial da concorrência capitalista. É o movimento de alteração na proporção da composição orgânica do capital, com o crescimento do capital constante (trabalho morto) sobre o variável (trabalho vivo), do que decorre a “dispensa” de trabalhadores para compor o exército industrial de reserva e a simplificação das operações remanescentes (MARX, 2003: 725-752). Nas palavras de Saviani (2013: 430-431), este processo acontece:



[...] incorporando crescentemente a automação no processo produtivo, a ordem econômica atual dispensa, também de forma crescente, mão de obra. Estimulando a competição e buscando maximizar a produtividade, isto é, o incremento do lucro, a extração de mais-valia, ela rege-se por uma lógica que estabelece o predomínio do trabalho morto (capital) sobre o trabalho vivo, conduzindo à exclusão deliberada de trabalhadores. É isso que se patenteia no empenho constante, tanto por parte das empresas, como por parte dos governos, em conseguir reduzir a folha salarial e os gastos trabalhistas e previdenciários. (SAVIANI, 2013: 430-431).

Portanto, a EAD implica maior abertura ao “mercado educacional”, seja pelo barateamento do trabalho docente que produz a “mercadoria-educação” (RODRIGUES, 2007), seja pelo pacote tecnológico que a acompanha. Sintomático da primeira vertente é a notícia *Após encontro com a UNE, MEC terá comissão para analisar reivindicação dos estudantes*, de 06 de outubro de 2015, publicada pelo portal de notícias do MEC, que diz:

Uma das solicitações da entidade é que o ministério reveja a prática adotada por algumas instituições privadas de ensino superior, que incluem 20% das disciplinas dos cursos presenciais de graduação na modalidade ensino a distância (EaD). Segundo eles, essa prática ocorre visando apenas a economia de recursos e não a melhoria da qualidade do ensino, o que deveria prevalecer.

Com relação ao mercado aberto pelos “recursos da EAD”, Silva Jr (2003) atenta para o fato, sintomaticamente concretizado no “kit-tecnológico” do TV Escola, assim referindo-se aos programas da SEED:

A SEED e seus programas de educação a distância procuram produzir um novo paradigma para a educação brasileira por meio da institucionalização dessa modalidade educacional, que, dentre outras características, põe-se como porta de entrada do capital industrial nessa esfera. Uma evidência dessa afirmação é o kit tecnológico do TV Escola. (SILVA JR., 2003: 84).

A questão repõe-se com o uso das TIC de base digital, evidenciando o elemento da obsolescência programada. Esta é uma das táticas da concorrência capitalista que invade o espaço educacional à medida que os métodos, materiais, técnicas e tecnologias são alçados ao centro do processo pedagógico, o que assume sua expressão máxima com a EAD. A concepção das políticas públicas para a EAD não ignora esse elemento da questão, pois chega a abordá-lo em documentos direcionados ao tema, porém, naturaliza-o, encobrindo o caráter de opção de política pública. Por exemplo, a introdução ao *Relatório da comissão assessora para educação a distância* (BRASIL, 2002b), após assumir que a EAD é necessária ao país, descreve com nitidez a obsolescência, em meio a observações sobre a pressão da

concorrência internacional para entrar no mercado nacional e o alto custo do investimento, sobretudo inicial, que é exigido pela EAD.

Embora o panorama atual já apresente alguns milhares de alunos matriculados em cursos autorizados de graduação a distância, a demanda está longe de ser atendida. É, principalmente, por conta dessa oferta incipiente de vagas nas instituições nacionais que as instituições estrangeiras vêm tentando ofertar cursos a distância no Brasil. Na verdade, o investimento em educação a distância e nos seus métodos e técnicas aplicados ao enriquecimento da educação presencial é elevado: exige capacitação dos profissionais envolvidos; produção de materiais didáticos; aquisição de equipamentos e sua manutenção; assistência técnica e segurança; preparação dos ambientes físicos e virtuais; desenvolvimento de sistemas de operacionalização e gestão. Não se pode esquecer, também, que o avanço contínuo da ciência e da tecnologia leva a uma periódica necessidade de atualização dos equipamentos e dos conteúdos didáticos. (BRASIL, 2002b: 5).

Essas considerações devem ser compreendidas tendo em mente a desigualdade estrutural implícita à ordenação da divisão internacional do trabalho e o reformismo liberalizante com que as políticas neoliberais arquitetaram a “nova ordem global”. Nesse sentido, identificamos dois dos fundamentos da política de educação superior a distância, segundo elencados por LIMA (2007: 184-185). Uma fundamentação teórica desta política está na articulação dos conceitos espaço-técnica-tempo. Ideologicamente, advoga-se que a globalização e a sociedade do conhecimento, sendo fundadas nas TIC, dissolvem as fronteiras de tempo e espaço, permitindo acesso em tempo real a qualquer lugar do globo. Encobre-se, entretanto, a desigual concentração da riqueza no espaço (entre os países), que dita ritmos diferentes à acumulação capitalista. Nesse sentido, que tipo de acesso e a qual tipo de tecnologia são variáveis determinadas pelos interesses do capital, dentro da lógica da concorrência capitalista e do movimento de difusão tecnológica que dela resulta.

As inovações tecnológicas não alcançam todos os países e regiões, apenas aqueles de interesse do capital. [...]. A partir deste atual sistema técnico – hegemônico – pela técnica informacional – é que são estabelecidas as condições do movimento do capital financeiro internacional. São, portanto, a crise estrutural do capital e a concorrência intercapitalista que determinam o desenvolvimento deste sistema técnico-informacional, cuja difusão será realizada, durante os anos de contra-revolução neoliberal, pelos organismos internacionais do capital, especialmente BM, UNESCO e OMC. (LIMA, 2007: 184).

Derivado deste, outro fundamento central da política de EAD é, segundo Lima (2007: 185), a internacionalização/comercialização da educação superior. O que nos remete ao trecho já citado do *Relatório da comissão assessora para a educação a distância* (2002b:

5), que pontua tanto a concorrência internacional avançando sobre a educação nacional por meio da EAD, como a questão da crescente comercialização dos “recursos da EAD”, que frequentemente devem ser atualizados. Nesse sentido, Lima explica:

O que está em pauta é a expansão comercial da EAD, por meio de seu rápido crescimento, baseado em softwares proprietários, desprivilegiando a utilização de novas tecnologias educacionais de código aberto. A internacionalização será concebida como expansão dos mercados educacionais e remoção de todas as barreiras ao comércio de serviços, viabilizando a exportação de programas de educação superior dos países centrais para a periferia, o fornecimento de consultorias e a formação de parcerias para financiamento de pesquisas, criando a “educação transnacional”, base de sustentação das propostas da OMC: a educação como serviço. (LIMA, 2007: 184-185).

Outra forma de abertura ao “mercado educacional” que acompanhou a institucionalização da EAD foi apresentada como um indicativo de qualidade pela publicação da SEED/MEC *Indicadores de qualidade para cursos de graduação a distância* (BRASIL, 1998c), a saber, “convênios e parcerias”. Há de se esclarecer, contudo, que este documento, ainda que oficial, não teve peso legal, colocando-se com o objetivo de “orientar alunos, professores, técnicos e gestores de instituições de ensino superior que podem usufruir dessa forma de educação ainda pouco explorada no Brasil e empenhar-se por maior qualidade em seus processos e produtos” (BRASIL, 1998c: 3). Assim, e ainda que muito enxuto e genérico em suas formulações, o documento busca sustentar a legitimidade da EAD, atribuindo-lhe uma “identidade própria” (BRASIL, 1998c: 3) – para o que recorrentemente a compara à educação presencial (MALANCHEN, 2015: 122) –, servindo, finalmente, como mais um estímulo a institucionalização da EAD. Com esse intuito, estabelece dez indicadores de qualidade para a graduação a distância, sendo o 8º denominado “Convênios e Parcerias”. A esse respeito, o documento abre a possibilidade de PPP, “convênios, parcerias e acordos técnicos com e entre universidades, instituições de ensino superior, secretarias de educação, empresas privadas e outros” (BRASIL, 1998c: 11), inclusive, com instituições estrangeiras, como se lê:

Na implantação de uma graduação a distância, a instituição: • poderá celebrar convênios, parcerias e acordos, identificando qual o papel de cada conveniado ou parceiro no projeto; • deverá orientar instituições estrangeiras com as quais eventualmente estabeleça parceria quanto ao processo de credenciamento e autorização de curso e demais aspectos da legislação brasileira, visto que esta é a que prevalece nas relações contratuais entre instituição-aluno e é

a instituição nacional que responde perante as autoridades constituídas, devendo ficar explícito que a responsabilidade e direção do processo cabe a esta; • deverá informar a instituição responsável pela certificação do curso; • deverá comprovar, em caso de acordo internacional, de que a tecnologia utilizada seja passível de absorção pela instituição nacional, buscando-se a independência tecnológica. (BRASIL, 1998c: 11).

A possibilidade das parcerias é aconselhada “de forma a garantir elevado padrão de qualidade ao curso e legitimidade ao diploma oferecido” (BRASIL, 1998c: 11) e justificada pelo “alto investimento” implicado na EAD, com destaque na fase inicial. Contudo, sobre o financiamento desse investimento nada diz, nem ao tratar do indicador “Custos de Implementação e Manutenção da Graduação a Distância”, apenas deixando transparecer o seu caráter de orientação técnica ao setor privado em “Edital e informações sobre o Curso de Graduação a Distância”, quando indica que “a publicidade e o edital” do curso devem divulgar, à população interessada, as “condições de pagamento” e “os custos cobertos pela mensalidade e [com] que outros custos os alunos deverão arcar [...]” (BRASIL, 1998c: 11-12).

#### *Algumas experiências e o panorama da EAD no Brasil entre 1996 e 2005*

Em 1998, quando o primeiro marco regulatório da EAD foi publicado no Brasil, funcionava, em caráter experimental, um único curso de graduação à distância direcionado para formação de professores do ensino fundamental da rede pública na Universidade Federal do Mato Grosso (MALANCHEN, 2015: 131). Neste mesmo ano, houve oito pedidos para abertura de cursos a distância no Brasil. Em 1999, duas IES estavam credenciadas para a oferta de graduação a distância (DOURADO, 2008: 900). Números ainda insignificantes. Os dados do *Censo do Ensino Superior* publicados pelo INEP passaram a divulgar as estatísticas referentes a EAD apenas em 2000. Neste ano, os cursos em funcionamento eram dez, com 1.682 matriculados, todos na área de educação, em IES públicas e universitárias. O crescimento e a diferenciação, contudo, foram rápidos. Em 2005, eram 189 cursos EAD, correspondendo a 0,9% do total de cursos de graduação presenciais. Dos cursos EAD de 2005, apenas 35% estavam em IES públicas, 60% em IES universitárias e 78% na área de educação. As matrículas, em 2005, chegaram a 114.642, correspondendo a 2,6% do total de

matrículas em cursos de graduação presenciais. Das matrículas em EAD de 2005, apenas 32% estavam em IES públicas. As tabelas abaixo evidenciam esses dados com detalhes.

**Tabela 3.** Evolução dos cursos de graduação EAD, por categoria administrativa, organização acadêmica e área de conhecimento - Brasil - 2000 a 2005.

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Total de cursos</b>	10	16	46	52	107	189
Em IES públicas	10	16	37	36	37	66
Em IES privadas	0	0	9	16	70	123
Universitários	10	16	39	40	58	114
Em educação	10	16	42	48	67	147
% Públicos	100%	100%	80%	69%	35%	35%
% Universitários	100%	100%	85%	77%	54%	60%
% Educação	100%	100%	91%	92%	63%	78%

Fonte: INEP, Sinopse Estatística da Educação Superior - 2000 a 2005. Elaboração própria.

A tabela 3 mostra o crescimento progressivo dos cursos EAD no período, sendo, a partir de 2002, mais proeminente o crescimento do setor privado, quando o setor público mantém três anos de estagnação, até retomar crescimento em 2005. Destaca-se que os cursos EAD em IES públicas caíram ano a ano em sua participação relativa no total, tendo o ano de 2004 como o da virada na distribuição dos cursos de graduação EAD, segundo a categoria administrativa. Ainda que em queda, a participação dos cursos públicos era majoritária em 2003 (69%), deixando bruscamente de sê-lo, contudo, em 2004, quando passaram a ser apenas 35% do total de cursos EAD. Destaca-se, também, progressiva queda relativa dos cursos em IES universitárias e dos cursos na área de educação.

A tabela 4 abaixo mostra tendências semelhantes nas matrículas EAD. O número de matrículas totais cresce ano a ano de forma acelerada, registrando crescimento médio no período de 182%, puxado grandemente pela vertiginosa expansão privada. Já no setor público, o número de matrículas oscila, registrando crescimento de apenas 8% no período. O ano de virada na composição das matrículas por categoria administrativa é 2005, quando as matrículas públicas caem da posição majoritária de 60% do total para 32%.

**Tabela 4.** Matrículas na graduação EAD, por categoria administrativa - Brasil - 2002 a 2005.

Ano	2002	2003	2004	2005	Δ 2002-2005 %
<b>Total de matrículas</b>	40.714	49.911	59.611	114.642	182%
Em IES públicas	34.322	39.804	35.989	37.143	8%
%	84%	80%	60%	32%	
Em IES privadas	6.392	10.107	23.622	77.499	1.112%
%	16%	20%	40%	68%	

Fonte: SGUISSARDI (2014: 151). Elaboração própria.

O conjunto desses dados mostra por quais caminhos a EAD foi se consolidando como uma estratégia de política pública para a expansão da educação superior. No início, integralmente oferecida pelo setor público e para suprir as necessidades de formação da área de educação, justificando-se, conforme o discurso oficial, por seu caráter emergencial, como argumentamos anteriormente. Aos poucos, entretanto, a EAD se diferencia. Primeiro por apropriação pelo setor privado que, por sua vez, impulsiona-a em direção a diferentes cursos e a diferentes áreas de formação. A diferenciação na oferta de cursos EAD, devemos lembrar, era uma meta (do PNE-01). Entretanto, segundo dados de Giolo (2008: 1225), ainda que em crescente diferenciação, entre o 2000 e 2006, as matrículas seguiam concentradas em cursos de duas principais áreas: educação e ciências humanas e sociais.

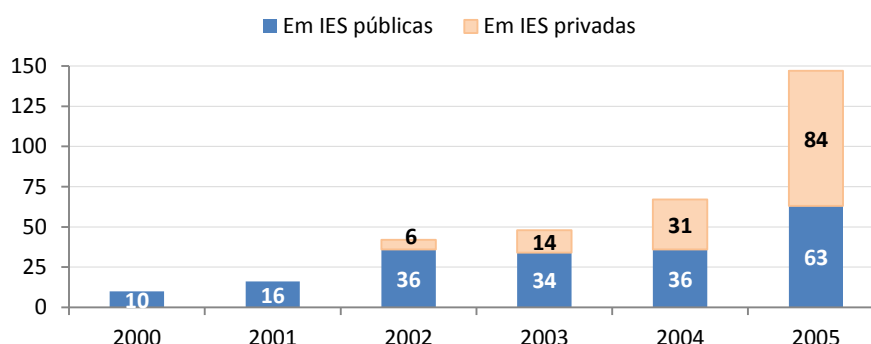
No sentido da diferenciação, também caminharam os dados a seguir. A tabela 5, a seguir, utiliza dados coletados por Mandeli (2017) e nos permite visualizar a progressiva desconcentração das matrículas das licenciaturas, que diminuem sua participação relativa – de 95% do total de matrículas EAD em 2002 e 2003, para 86%, em 2004, e 68%, em 2005 – a medida que o total de matrículas cresce e se dispersa. No sentido contrário, ganham espaço os cursos tecnológicos a distância, cujas matrículas, em 2005, chegaram a corresponder a 29% daquelas em licenciaturas a distância. Ainda assim, não se deve perder de vista o grande peso que tinham as licenciaturas nas matrículas EAD em 2005, principalmente se consideradas em números absolutos, que correspondiam a 8% do total de matrículas em licenciaturas (presenciais e a distância).

**Tabela 5.** Matrículas na graduação EAD, por grau acadêmico - Brasil - 2002 a 2005.

Ano	2002	2003	2004	2005	Δ 2002-2005 %*
<b>Total de matrículas</b>	40.714	49.911	59.611	114.642	182%
Licenciaturas	38.811	47.191	51.459	78.402	102%
Bacharelados	385	1.235	2.543	13.315	3.358%
Tecnológicos	-	-	5.609	22.795	306%*
% de Licenciaturas	95%	95%	86%	68%	

FONTE: Adaptado de MANDELI (2017: 200). \* Para tecnológicos, a variação foi calculada entre 2004 e 2005.

O gráfico 1, abaixo, evidencia que a entrada do setor privado na oferta de graduação a distância também se deu nos cursos da área de educação. A partir de 2002, rapidamente aumentam os cursos privados que, em 2005, passam a ser a maioria (57% dos cursos EAD em educação).

**Gráfico 1.** Evolução dos cursos de graduação EAD na área de educação, por categoria administrativa - Brasil - 2000 a 2005.

Fonte: INEP, Sinopse Estatística da Educação Superior - 2000 a 2005. Elaboração própria.

As matrículas privadas acompanham esse movimento e, segundo dados de Dourado (2008: 903), em 2006, já correspondiam a 75% do total, em cursos EAD para educação. “Esses dados consubstanciam o efetivo predomínio de matrículas pelas IES da esfera privada, que, no caso da educação, foram responsáveis por 112.793 matrículas efetivadas [em 2006]” (DOURADO, 2008: 903). Giolo (2008, 1225-1226) chama a atenção sobre esse fato, observando que “esses cursos [da área de educação] são, hoje, uma área de disputa de mercado, onde se trava uma aguerrida concorrência entre a educação a distância e a educação presencial”, ou seja, que a EAD vem tomando o espaço da educação presencial, e não apenas suprimindo situações emergenciais, substancialmente no caso da formação de

professores. Os argumentos do autor são corroborados quando ele mostra que o crescimento das matrículas nas licenciaturas presenciais, que girava em torno de 10% entre 2001 e 2003, passa a cair rapidamente, desde então, até chegar a decrescer em 2006; por outro lado, as matrículas em licenciaturas EAD crescem a taxas vertiginosas, sendo de mais de 90% o seu crescimento em 2006. Essa competição acirrada justifica-se para o “negócio da educação”. Segundo Dourado (2008: 901), o setor privado trabalhava com ampla margem de capacidade ociosa nos cursos EAD em 2006, podendo-se supor, talvez, como estratégia de negócios, pelo baixo custo marginal do acréscimo de vagas.

O número de matrículas na esfera privada, em 2006, indica que ela vem oferecendo um número de vagas muito superior à demanda real (em 2006, o número de candidatos inscritos – demanda para a esfera privada – foi de apenas 373.297 de um total de 786.854 vagas disponibilizadas). (DOURADO, 2008: 901).

Mancebo (2015) argumenta que a entrada do setor privado na oferta de graduação por EAD, a partir de 2002, deveu-se a:

[...] uma exaustão da oferta de cursos presenciais (que tinham se expandido de forma extraordinária nos últimos anos do século XX), o que remeteu esta fração da burguesia brasileira à busca de novos espaços nos mercados do setor educacional, principalmente, em um momento em que os marcos regulatórios oficiais eram genéricos e continham poucas exigências em relação às instituições para ofertar esse tipo de educação. (MANCERO, 2015: 154).

Podemos ainda acrescentar: o setor privado entra na oferta de EAD quando as políticas públicas “emergenciais” para a formação de professores, realizadas, sobretudo através de consórcios públicos ou de “parceria”, já tinham iniciado significativas experiências na área e conquistado relativa legitimação da modalidade perante a opinião pública. No mesmo sentido, deve-se notar que houve um esforço em termos de políticas públicas para direcionar, através de financiamento e projetos, certo número de pesquisas para o tema da EAD, haja a vista as metas 13 e 14 do PNE, respectivamente “incentivar, especialmente as universidades, a formação de recursos humanos para educação a distância” e “apoiar financeira e institucionalmente a pesquisa na área de educação a distância”. Outro dado, o Programa de Apoio à Pesquisa em Educação a Distância (PAPEDE), um programa desenvolvido pela CAPES e pela SEED de apoio financeiro à elaboração de teses de doutorado ou de dissertações de mestrado sobre aplicações tecnológicas à educação e



premiação de materiais didático-pedagógicos (objetos de aprendizagem e produtos multimídia) utilizados na EAD, tanto em nível básico, como superior (LIMA, 2011: 24). Por fim, como já discutimos, o Estado direcionou esforços para garantir condições mínimas e flexíveis de atuação, em termos de legislação e orientação de qualidade, ao setor privado. Nesse sentido, poderíamos seguir a sugestão de Mancebo, Vale, Martins (2015) para entender a EAD como tecnologia educacional desenvolvida em esfera pública para, depois, ser apropriada pelo privado.

Pode-se dizer, mesmo, que as universidades públicas ocupam cada vez um papel mais destacado no processo de produção de conhecimento-mercadoria, isto é, aquele que, tornando-se tecnologia e inovação tecnológica, agrega maior valor aos produtos consumidos no mercado interno ou para exportação. (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015: 35).

Reforça-se essa sugestão quando visualizada a importância dos consórcios entre universidades brasileiras no processo de elaboração de uma política nacional de educação superior a distância (LIMA, 2007: 149; OLIVEIRA, 2008: 161-162). Dentre os quais teve destaque a Universidade Virtual Pública do Brasil (UNIREDE), por ter se constituído como uma referência na fundamentação de projetos de EAD para o nível superior, posteriormente desenvolvidos pelo MEC e MCT, caso do Pro-licenciatura e da UAB. Informações de seu site institucional<sup>56</sup> permitem-nos dimensionar o conjunto de ações, de diferentes naturezas e em diferentes instâncias, com que teve que contar esse projeto:

A UniRede contou desde o início, com o apoio da Comissão de Educação/ Frente Parlamentar de Educação a Distância da Câmara Federal na pessoa do Deputado Federal Werner Wanderer do Paraná, dos Ministérios da Educação e Cultura – MEC, Ciência e Tecnologia – MCT e de órgãos como a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e, especialmente, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq/ MCT que disponibilizaram bolsas DTI, para apoiar o desenvolvimento da UniRede nos pólos.  
(IN: <[www.aunired.org.br/portal/quem-somos/historico/](http://www.aunired.org.br/portal/quem-somos/historico/)>).

<sup>56</sup> Informações retiradas do site institucional da UNIREDE. Disponível em <[www.aunired.org.br/portal/quem-somos/historico/](http://www.aunired.org.br/portal/quem-somos/historico/)>. Acesso: 15 jan. 2020. A título de informação cabe esclarecer que a UNIREDE atua, atualmente, com 64 instituições membros, associadas mediante pagamento de anuidade, todas públicas, além de contar com estatuto, estrutura e funções diferentes, uma vez que a oferta pública de cursos de graduação a distância tem se concentrado na UAB. Segundo o mesmo site, a UNIREDE atua em três eixos para “ajudar no processo de consolidação das políticas públicas para uma Educação a Distância de qualidade de todo o sistema público brasileiro: 1) Avaliação e acompanhamento de processos e projetos de EaD, junto às instâncias do MEC, 2) Organização da Associação UniRede com caráter de sociedade científica, 3 Cooperação e interlocução inter-institucional visando contribuir com políticas públicas e com a filosofia do trabalho em rede”.

Em processo de elaboração desde 1999, a UNIREDE foi criada oficialmente em 2002, como uma fundação de direito privado, através da qual se consorciavam instituições públicas de todo o país, com o objetivo de ofertar cursos a distância em nível de graduação, pós-graduação, extensão e educação continuada, atendendo a uma demanda do MEC para a disseminação do uso de TIC junto aos professores da educação básica, sob o discurso da necessidade de democratizar o acesso a educação superior pública (OLIVEIRA, 2008: 162; SILVA, 2019: 4). Chegou a abarcar mais de 80 instituições de ensino, entre universidades federais, estaduais e CEFET's, que viriam, posteriormente, a integrar a Universidade Aberta do Brasil (UAB), além de 8 consórcios regionais (OLIVEIRA, 2008: 162; SILVA, 2019: 4). No processo de sua elaboração, através das Portarias MEC nº 495 e MCT nº 129, ambas de 2000, foram instituídos grupos de trabalho para desenvolver projetos e outras diretrizes visando à efetiva implantação da UNIREDE. Segundo Lima (2007: 150), a partir destes grupos foram apresentados três documentos que “constituem importantes referências das perspectivas analíticas dos consórcios”. Do primeiro documento, *Tecnologia e conhecimento na nova economia. Unirede: um projeto estratégico para a educação superior*, destaca-se a referência à flexibilização e ao enxugamento curricular, considerando que a EAD “dispensa a dedicação exclusiva ao estudo, não exigindo a manutenção de alunos e professores em aulas presenciais, nem tampouco os vincula a um bloco rígido de um elenco grande de disciplinas obrigatórias” (FARIA; RONDELLI; LEITE, 2000: 74 *apud* LIMA, 2007: 150). O segundo documento, *Estatuto da Fundação Unirede*, coloca como suas principais ações:

[...] assistência técnica no ramo da administração pública e privada, colaborando com ações governamentais e privadas de interesse da sociedade [...] podendo explorar comercialmente produtos dessas atividades [...] celebrar convênios, acordos, ajustes, contratos e outros instrumentos jurídicos com pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiros, visando dinamizar a educação a distância (FUNDAÇÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA DO BRASIL, 2000 *apud* LIMA, 2007: 151).

O terceiro documento é o *Termo de adesão das instituições públicas de ensino superior à Unirede*, em que, segundo Lima (2007: 151) se apresentava a então estrutura de gestão da instituição com: Comitê gestor, Conselho de Representantes e Conselho Consultivo, no qual tiveram acento, segundo o site institucional da UNIREDE, representantes da Frente Parlamentar para EAD, MEC, MCT, UNESCO, RNp, CNPq e CAPES. Estes com função consultiva e de interlocução com as instituições que apoiavam a UNIREDE, como

colaboradores e parceiros. Segundo avaliou Lima (2007: 151), a análise desta documentação indicou que o consórcio UNIREDE estava “estruturado a partir do estabelecimento de parcerias entre as IES públicas e o setor privado, bem como da cobrança de taxas para participação nos cursos”. Corroborando estas conclusões, um novo documento institucional intitulado *Democratização do acesso ao ensino superior público: proposta para institucionalização da Unirede* de 2001, elencava os seguintes seis objetivos que o consórcio almejava:

a) desenvolver, mediante parcerias com instituições públicas e privadas, projetos de ensino, pesquisa e extensão ligados à Educação a Distância; b) promover estudos e pesquisas na área da Educação a Distância e suas relações com a sociedade; c) incentivar e realizar atividades de avaliação de estratégias e de impactos econômicos e sociais das políticas, programas e projetos científicos e tecnológicos relacionados à Educação a Distância nas suas mais variadas formas; d) difundir informações, experiências e projetos de Educação a Distância à sociedade; e) promover a interlocução, articulação e interação entre os mais variados setores para a proposição de políticas públicas que visem a democratização do acesso à educação por meio da Educação a Distância; f) atuar na melhoria dos programas e dos cursos ofertados pelas instituições associadas, no sentido de implementar medidas e padrões de qualidade em Educação a Distância (UNIREDE, 2001: 21 *apud* SILVA, 2019: 4).

Essas considerações a respeito da UNIREDE nos permitem dimensionar a importância das iniciativas orientadas por políticas públicas para o desenvolvimento da EAD, seja por meio do financiamento e direcionamento de pesquisa para o tema – que envolve aspectos técnico-tecnológicos (desenvolvimento e adaptação de ferramentas comunicacionais e virtuais para o uso em educação, como os ditos Ambientes Virtuais de Aprendizagem - AVA), e pedagógicos (desenvolvimento de ferramentas e critérios de avaliação de qualidade, por exemplo) –, seja pela legitimidade que conferem à EAD, ou ainda, por meio do compartilhamento de experiências com as IES privadas, através das “parcerias” (e, com isso, a socialização dos riscos).

Muitos outros consórcios aconteceram nessa primeira fase de “experiências” e implementação de uma política nacional de educação superior a distância. Estão elencadas a seguir algumas experiências desse período, que permitem visualizar, tanto o avanço da EAD, impulsionado pela “urgência” de formar professores em larga escala, como a importante atuação da esfera pública - seja por sua ação direta, seja pelo suporte que fornece ao setor privado, por vezes, em associação aos organismos internacionais.

- Consórcio Centro de Educação a Distância do Rio de Janeiro (CEDERJ), consórcio, inaugurado em 2000, entre universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro, que criou, credenciou e implantou programas de licenciatura a distância; Em 2002, o consórcio foi integrado à Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro – Fundação CECIERJ, atualmente em operação como órgão vinculado à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação – (SECTI), para desenvolver projetos nas áreas de: Graduação a Distância (Consórcio Cederj), com cursos também de bacharelado; Divulgação Científica; Pré-Vestibular Social; Extensão (Formação Continuada de Professores) e Ceja – Centro de Educação de Jovens e Adultos<sup>57</sup>.

- Programa Especial de Formação Universitária de Professores (PEC-FORPROF), consórcio formado pela Secretaria de Estado da Educação, com a participação da Universidade de São Paulo (USP), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), e da Universidade Estadual Paulista (UNESP), criado em 2000, para oferecer curso de licenciatura aos professores em exercício das séries iniciais do ensino fundamental. Foi registrado como semi-presencial no Conselho Estadual de Educação, pois foi implementado com centros de apoio como biblioteca, tutoria, laboratórios de informática e salas de videoconferência em unidades presenciais no interior do estado. (OLIVEIRA, 2008: 178).

- O Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO), projeto da Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC) e do Fundo de Fortalecimento da Educação (FUNDESCOLA) - que administra recursos oriundos do Banco Mundial – para, mediante parcerias entre estados e municípios, habilitar professores do ensino fundamental sem a titulação mínima legalmente exigida. A primeira turma, de 1999, foi criada como Projeto Piloto nos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e habilitou 1.323 professores. Em 2000 foram implantados os Grupos I e II, envolvendo os estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Sergipe e Tocantins, resultando em 22.056 professores certificados. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD –, desde o lançamento do PROFORMAÇÃO, tem sido parceiro da SEED/MEC na execução do Programa. A partir de 2002, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) assumiu o financiamento do programa por meio de convênio com a SEED/MEC. (OLIVEIRA, 2008: 174-175).

---

<sup>57</sup> Informações retiradas do site institucional <<https://www.cecierj.edu.br/>> Acesso: 15 jan. 2020.

▪ Rede Brasileira de Educação a Distância — Instituto Universidade Virtual Brasileira (IUVB.BR), credenciado pela Portaria MEC nº 1.068, em 2003, e integrada inicialmente por dez IES privadas para oferecer os seguintes cursos à distância, todos em bacharelado: Ciências Econômicas, Secretariado Executivo e Administração com as habilitações: Administrações de Empresas e Marketing; nos Estados do Espírito Santo, São Paulo, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina. Segundo dados da Sinopse da Educação Superior de 2004, o consórcio ofertou um total de 30 cursos (com os nomes e nos Estados autorizados); Entre 2003 e 2006 quatro IES já haviam se retirado do consórcio, e os dados da Sinopse da Educação Superior de 2005 apontavam a oferta de apenas 10 cursos, todos de bacharelado em Administração e nos Estados autorizados. Em 2017, a Sinopse da Educação Superior apontou a oferta de apenas 5 novas vagas, indicando o encerramento do consórcio<sup>58</sup>.

▪ Centro de Educação Aberta e a Distância (CEAD), operou em um sistema de parcerias com instituições públicas e privadas, oferecendo cursos a distância. Neste sistema de parcerias a Universidade Estadual de Santa Catarina (UDESC) viria, desde 2000, implementando o Curso de Pedagogia - Licenciatura Plena, na modalidade de educação a distância, com o objetivo de capacitar 3.800 professores, sem graduação, que atuavam no ensino fundamental, de 1ª à 4ª séries, em escolas da rede estadual e municipal. (OLIVEIRA, 2008: 179).

▪ Projeto VEREDAS, criado em 2000 pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais e integrado por 18 instituições, públicas, particulares, comunitárias e confessionais. para formar, em nível superior, 15 000 professores em atuação nas séries iniciais do ensino fundamental. O Projeto foi estruturado a partir de uma articulação internacional com o *Programa Anchieta de Cooperação Interuniversitária* (PACI), cujas universidades proponentes formam a Red Unitwin/UNESCO de Universidades em Islas Atlánticas de Lengua y Cultura Luso-española (Red ISA). Em 2005, a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais cedeu a coordenação geral do projeto para a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), abrindo inscrições para um processo seletivo com previsão de 3.500 vagas para professores em exercício nas redes estadual e municipais. (OLIVEIRA, 2008: 181-182).

---

<sup>58</sup> Dados retiradas de INEP (2004, 2005, 2017) e do Parecer CNE/CES nº: 30/2007 disponível em <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pces030\\_07.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pces030_07.pdf)>. Acesso: 19 jan. 2020.

- O Pró-Licenciatura, criado em 2005 e voltado para a formação inicial de professores a distância em serviço, foi efetivado pelo MEC, com coordenação das Secretarias de Educação Básica (SEB), Secretaria de Educação a Distância (SEED) e participação das Secretarias de Educação Especial (SEESP) e de Educação Superior (SESU). Entre 2006 e 2007, o Programa possuía 55 projetos de cursos de licenciatura, oriundos de IES públicas, comunitárias e confessionais, em 21 Estados e no DF. Por meio do Programa, o MEC pretendeu atingir 60 mil professores, em 2006, e 90 mil, em 2007. A sua operacionalização e manutenção, nas IES públicas e privadas, foi garantida com recursos do FNDE. (MALANCHEN, 2015: 153-157).

Seguindo Lima (2011: 24), concluímos essa seção sintetizando as diretrizes que orientaram o desenvolvimento da EAD nessa primeira fase: é apresentada como estratégia para “atualização tecnológica” de professores e escolas/universidades e para “ampliação do acesso” à educação superior, marcadamente na formação de professores, nos marcos da diferenciação institucional e da diversificação das fontes de financiamento da educação, justificando-se tanto pela necessidade da adequação da educação superior à “globalização econômica” e à “sociedade da informação”, como pela necessidade de reparar o histórico elitismo que caracterizou este nível de ensino no Brasil, viabilizando as condições de sua democratização.

#### **2.4. A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA COMO ESTRATÉGIA DE MASSIFICAÇÃO E MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (2006-2016)**

Em linhas gerais, os eixos privatistas do reformismo neoliberal sobre a educação superior brasileira tiveram continuidade na primeira década e meia do novo século, sob os governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) (CHAVES, 2010; LIMA, 2015; SGUISSARDI, 2015). Conforme avaliava Lima (2006: 35) ainda no início do processo da Reforma Universitária promovida pelo primeiro Governo Lula:

A reformulação da educação superior que está sendo realizada pelo governo Lula da Silva encontra-se inserida em um processo mais amplo de reordenamento do Estado capitalista, considerado como uma das principais estratégias da burguesia internacional para o enfrentamento da crise estrutural do capital. Esse processo, parte da “contrarrevolução preventiva” em curso, atravessou o governo Cardoso, quando a educação foi incluída no setor de atividades não-exclusivas do Estado, e está sendo aprofundado no governo Lula da Silva, por meio de uma nova geração de reformas neoliberais. (LIMA, 2006: 35).

Destacam-se, contudo, dois movimentos específicos a esse período: de um lado, uma expansão da educação superior pública e, de outro, uma intensificação da mercantilização da educação superior, com a entrada dos mercados financeiros no “negócio da educação”, induzindo a uma aceleração do processo tipicamente capitalista de acumulação, concentrador e centralizador (MARX, 2003, CAP. XXIII), o que resultou na rápida *oligopolização e internacionalização* do setor (CARVALHO, 2013; CHAVES, 2010; OLIVEIRA, 2009; SGUISSARDI, 2015).

Sobre o primeiro movimento, a expansão da educação superior pública, ocorreu a partir do aumento na oferta de vagas e da criação de novos campi universitários, novas IES federais e Institutos Federais (IFs) (SGUISSARDI, 2014: 73), bem como pela criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB). No que tange a expansão da educação presencial, foi impulsionada, sobretudo, pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), criado em 2007, que acentuou a racionalização da gestão institucional, ao passo que um conjunto de outras medidas<sup>59</sup> serviu a induzir a maior aproximação entre as instituições federais e os imperativos do mercado (SGUISSARDI, 2014: 106-107).

Sobre o segundo movimento, compreendido por muitos estudiosos como *financeirização* da educação (CARVALHO, 2013; OLIVEIRA, 2009; SGUISSARDI, 2014), concretizou-se mais claramente em 2007, quando quatro empresas educacionais – a saber, Kroton, Estácio, Anhanguera e Sistema Educacional Brasileiro – realizaram a abertura de seu capital na Bolsa de Valores (Oferta Pública Inicial - IPO). Esse movimento é o ápice do processo de mercantilização da educação, tendo sido assim descrito:

---

<sup>59</sup> Foram ações nesse sentido: a Lei nº 10.973, de 2004, a chamada Lei da Inovação Tecnológica, que permitiu a naturalização da aproximação entre a pesquisa acadêmica e a produção capitalista, “possibilitando a subordinação da pesquisa científica e tecnológica às exigências do setor produtivo privado” (FERREIRA, 2012: 662); a Lei nº 11.079, de 2004, que normatizou a licitação e contratação de PPP no âmbito da administração pública, permitindo a outorga de recursos públicos à administração de entes privados (SGUISSARDI, 2006: 1043); e o Decreto Presidencial nº 5.205, de 2004, que regulamentou as fundações de apoio privadas no interior das IES federais.

A manifestação mais significativa do fenômeno de mercantilização pode ser observada por meio das aquisições realizadas por fundos *private equity* e pela abertura de capital das empresas educacionais na bolsa de valores (IPOs) a partir de 2007. Os primeiros são fundos de investimento em participações de empresas de capital aberto ou fechado, com envolvimento posterior da entidade gestora/investidora nos foros de gestão da entidade investida. Entre 2006 e o primeiro trimestre de 2010 foram realizadas cinco grandes operações. O banco Pátria realizou a aquisição por meio de um fundo de investimento em participações de 68% da Anhanguera Educacional; a GP Investimentos adquiriu 20% da Estácio Participações (2008); o Cartesian Capital Group comprou a Faculdade Maurício de Nassau (2008); o Advent adquiriu 50% da Kroton Educacional (2009); Capital Intl efetuou a compra, no início de 2010, do IBMEC Educacional.

[...].

[...] o movimento mais recente no mercado educacional brasileiro consiste na abertura de capital e na oferta pública de ações (IPOs) de empresas educacionais na BM&FBOVESPA, em 2007, que foram classificadas no “nível 2” de governança corporativa, ou seja, enquadradas naquelas que têm obrigações adicionais relativas aos direitos dos acionistas e do conselho de administração. São elas: Universidade Anhanguera, Universidade Estácio de Sá, Faculdade Pitágoras e o Sistema COC de Educação e Comunicação (educação básica e educação superior). Convertidas em sociedades anônimas, essas instituições tiveram sua razões sociais alteradas para: Anhanguera Educacional Participações S.A., Estácio Participações S.A., Kroton Educacional S.A. e Sistema Educacional Brasileiro S.A. (SEB), respectivamente. Não é por acaso que a composição societária dessas empresas foi alterada pela saída progressiva dos sócios individuais, substituídos por fundos de investimento em renda variável e por outras empresas. (CARVALHO, 2013: 770-771).

Uma importante condição para que esse movimento aconteça e se desenvolva no sentido da oligopolização, extrapolando as fronteiras nacionais, é a ausência de norma legal sobre a atuação de empresas estrangeiras na educação. Segundo Carvalho (2013: 769), “não há até o momento nenhum óbice legal a esse tipo de movimento de internacionalização da oferta educacional”. Essa brecha permite movimentos de fusão e aquisição entre grupos nacionais e internacionais. Atualmente, conglomerados de origem estadunidense atuam no país por meio da participação no controle de grandes grupos nacionais<sup>60</sup>.

A esse movimento também estiveram associados dois programas de governo que cresceram em importância ao longo dos anos e que são voltados para promover a expansão do acesso a educação superior, mas que, na verdade, constituem mecanismos de apropriação dos fundos públicos pelo setor privado: o Fies e o Programa Universidade para

<sup>60</sup> Segundo exemplifica a autora (CARVALHO, 2013: 769): a Laureate Education adquiriu 51% do capital da Universidade Anhembi Morumbi, em 2005, e 90% do Centro Universitário Hermínio da Fonseca, em 2010; a Whitney International University System adquiriu 60% do capital das Faculdades Jorge Amado (atualmente, Centro Universitário Jorge Amado - UNIJORGE); a rede DeVry University adquiriu 69% da Faculdade Nordeste. As três são grandes conglomerados com ampla capilaridade no mundo dos negócios. Todas oferecem ensino presencial e a distância.



Todos (PROUNI). Sobre o primeiro, antes já discutido, cabe acrescentar que sofreu alterações no sentido de sua expansão e fortalecimento, como, por exemplo, foi estendido para abarcar a pós-graduação *strictu sensu* e a educação profissional, bem como foi permitida a sua associação ao PROUNI (QUEIROZ, 2015). Este, criado pela Lei 11.096 de 2005, consiste num programa de concessão de bolsas, parciais ou integrais, a egressos das escolas públicas ou escolas particulares na condição de bolsistas integrais e a professores da rede pública de ensino básico. Ao aderir ao Programa, as IES são beneficiadas com a isenção em alguns tributos. Podem aderir IES com ou sem fins lucrativos, para a oferta de cursos presenciais ou a distância. Alargam-se, portanto, com o PRUNI, as brechas para a privatização dos fundos públicos da educação superior.

[...] embora a imunidade fiscal não fosse mais possível para as instituições lucrativas, a redução dos custos operacionais foi garantida para aquelas que aderiram ao Programa Universidade para Todos (PROUNI) a partir de 2005. [...] a formulação do programa atendeu às demandas mais urgentes da iniciativa privada e este foi muito bem-vindo pelos estabelecimentos mercantis, na medida em que a adesão voluntária possibilitou a isenção do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e de três contribuições: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). A recuperação parcial da desoneração fiscal combinada ao novo status jurídico estimulou a expansão e a transformação de estabelecimentos não lucrativos em empresas educacionais [...]. (Carvalho, 2013, 763)

A partir dessa descrição, esclarece-se como os dois movimentos específicos do período, cada qual a seu modo, estiveram associados aos eixos *diversificação das fontes de financiamento* e *diferenciação institucional*, porém, com um elemento comum: a crescente utilização da EAD. Esta seção pretende buscar alguns dos nexos pelos quais, no período 2006-2016, a EAD se associa a esses movimentos, tornando-se uma destacada faceta da mercantilização da educação superior no país.

#### *Um novo marco institucional para a EAD*

Em 2005, o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro, dá nova regulamentação ao Art. 80 da LDB-96, revogando o marco legal anterior. Porém, a necessidade de uma nova regulamentação já estava posta, pelo menos, desde o PNE-01, que a estabelecia como a

primeira meta relativa à EAD (BRASIL, 2001: 110). Em 2002, o MEC publicou a Portaria nº 335 determinando a criação de uma Comissão assessora, com a finalidade de apoiar a SESU na elaboração de uma proposta de alteração das normas para a oferta de EAD no nível superior, bem como elaborar procedimentos de supervisão e avaliação da educação superior a distância. Participaram desta comissão, representantes da SEED, da Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTC), da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), bem como de diversas universidades federais, estaduais, privadas e membros da Câmara de Educação Superior dos Conselhos Estaduais de Educação de São Paulo e do Paraná. Os trabalhos dessa comissão deram origem ao *Relatório da comissão assessora para educação a distância* (BRASIL, 2002b), que trazia uma proposta para a regulamentação do Art. 80 da LDB-96, referente à EAD. Essa proposta, apresentada também na forma de uma minuta de Decreto, anexada ao documento, serviria de base, em 2005, para consultas públicas e debates, a partir dos quais resultaria o novo marco regulatório (MALANCHEN, 2015: 129; 134).

Destaco desse *Relatório* (BRASIL, 2002b) três pontos que, abordados em conjunto desde então, passaram a reforçar o discurso de legitimação da EAD. Primeiro, a reafirmação da ideia de que, em um país territorialmente extenso, em que escolaridade média da população é baixa, como no Brasil, a EAD é uma necessidade.

Considerando as dimensões do país, a quantidade de pessoas a serem educadas, a infraestrutura física disponível e o número de educadores com capacidade para facilitar esse processo, a educação à distância no ensino superior é, mais do que viável, necessária. (BRASIL, 2002b: 5).

Depois, a ideia de que a EAD não deveria ser apenas um recurso emergencial. E, terceiro, a ideia de que o desenvolvimento da EAD contribuiria para a melhoria da qualidade na educação brasileira. Em clara referência às diretrizes internacionais para a “educação ao longo da vida”, o *Relatório* (BRASIL, 2002b: 4) destaca:

O arcabouço legal brasileiro, no entanto, ainda reflete uma visão segmentada tratando, de uma maneira geral, educação a distância como uma alternativa para situações emergenciais. Essa visão reducionista não corresponde ao enorme potencial da educação a distância para democratizar o acesso e melhorar a qualidade da educação superior, além de contribuir para a incorporação de atitudes autônomas que levam o cidadão a aprender ao longo da vida.

Esses argumentos serão recorrentes para o reforço da legitimação da EAD. O *Relatório* (2002b), contudo, não teve efeito imediato, e só seria recuperado em 2005, numa conjuntura de franca expansão da EAD, no setor público e privado.

Entre o *Relatório da comissão assessora* (2002b) e a publicação do Decreto nº 5.622 no final de 2005, dois outros documentos publicados pelo MEC implicariam no aprofundamento dos estudos, debates e projetos sobre a EAD, visando a sua efetiva consolidação como estratégia de expansão da educação superior, são eles: *Ações estratégicas em educação superior a distância em âmbito nacional* (2005b) e *Projeto Universidade Aberta do Brasil* (2005d). É interessante notar, seguindo Barreto (2008: 926), o uso de termo *estratégia*, no título do primeiro documento, marcando o reconhecimento de que a EAD colocava-se como opção de política pública, e não, simplesmente, como uma “modalidade” de ensino que resultaria, ou do imperativo de adaptação à “nova era digital” da “sociedade do conhecimento”, ou da “necessidade” frente às condições nacionais – como argumentava do *Relatório* (2002b: 5), no trecho antes transcrito.

O documento de recomendações *Ações estratégicas em educação superior a distância em âmbito nacional* (2005b) foi apresentado pelo Grupo de Trabalho de Educação a Distância para a Educação Superior (GTEADES), criado pelo Secretário da SESu/MEC, de acordo com a Portaria-MEC nº 37, de 2004. Coube ao grupo oferecer subsídios para a formulação de ações estratégicas para a EAD, a serem implementadas nas universidades, em consonância com as políticas da Secretaria de Educação a Distância. Para alcançar estes fins, poderia realizar “[...] estudos, pesquisas, debates, palestras, seminários regionais ou nacionais com a participação das IES, sociedades científicas, empresas e outros setores organizados da sociedade, direta ou indiretamente envolvidos com a Educação a Distância, [...]”. (BRASIL, 2005b: 1).

Destaca-se deste documento uma preocupação constante em regulamentar a EAD de forma a equipará-la à educação presencial e dissociá-la de críticas, no sentido de ser “confundida com uma forma massificante de ensino para aprendizagem individual, ou como forma de aumentar lucros de empresas ditas educacionais” (BRASIL, 2005b: 2). Neste sentido, o documento remete à conceituação da EAD como uma “modalidade de ensino”, ao ponderar: “As diferenciações entre a educação presencial e a educação a distância são mais de cunho tecnológico e de meios do que propriamente de fundamentos e objetivos” (BRASIL, 2005b: 2), reduzindo, assim, o uso da TIC à EAD e ofuscando o debate sobre os

fundamentos, os objetivos e os mecanismos pelos quais se dá a implementação das TIC nos processos educativos. Nesse mesmo sentido equalizador, considera sobre a avaliação: “não há diferenciação entre as modalidades presenciais e a distância no que diz respeito à avaliação e às exigências de qualidade” (BRASIL, 2005b: 4). Conclui com três recomendações referentes à regulamentação da EAD no âmbito do MEC:

1. Garanta os princípios de uma educação de qualidade para todos e se realize a expansão da Educação a Distância de forma democrática, com produção científica de conhecimento sobre seus processos e resultados e com divulgação de suas conquistas. 2. Siga normas jurídicas específicas para cada nível de ensino. 3. Trate a Educação a Distância e a Educação Presencial de forma equânime: iguais onde são iguais e desiguais onde são desiguais. (BRASIL, 2005b: 3).

O item 1, acima, chama a atenção pela importância que confere ao papel do MEC como fiador da produção e divulgação científica referente a EAD, pressuposta como condição necessária para a “expansão democrática” da EAD. Elementos que corroboram a hipótese, desenvolvida na seção anterior, sobre o papel do Estado como financiador e orientador do desenvolvimento da EAD, entendida como tecnologia, para que depois seja apropriada pelo setor privado, para fins de uma “expansão democrática”. O documento, ainda, faz recomendações a outras esferas do Estado sobre um tratamento diferenciado, quanto aos custos de transmissão, seguindo o previsto na LDB-96 e “regras mais claras no tocante às relações trabalhistas dos profissionais de educação que atuam em programas de EAD” (BRASIL, 2005: 3), sem especificar quais deveriam ser as exigências de qualidade neste aspecto. Por fim, apresenta dois anexos: o primeiro em que sugere reparos à minuta de Decreto elaborada pelo *Relatório da comissão assessora* (2002b); o segundo em que tece propostas de emendas ao primeiro anteprojeto de lei da Reforma Universitária, para que incluía a EAD.

O segundo documento que antecedeu o novo marco regulatório foi *Projeto Universidade Aberta do Brasil* (2005d), elaborado pelo MEC em parceria com o Fórum das Estatais e com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES). Como explicita seu título, este é o documento a partir do qual a Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi concebida. A oficialização de sua criação se deu, contudo, apenas em 2006, pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho. O documento *Projeto Universidade Aberta do Brasil* (2005d) teve como objetivo criar a Fundação de fomento à

UAB, cujas principais missões seriam: a) criação de Programa de Bolsas de Pesquisa em Educação Aberta e a Distância; b) organização de consórcios públicos envolvendo os três níveis governamentais (federal, estadual e municipal) e as IFES; c) consolidação das bases da Universidade Aberta do Brasil (UAB) (2005d: 1). Segundo Lima (2006: 168) esses objetivos se articulam com aspectos centrais do Decreto que seria publicado em dezembro de 2005, constituindo o novo marco regulatório da EAD (Decreto nº 5.622), quais sejam: a oferta de cursos EAD em diferentes níveis e modalidades (Art. 1º); e o estabelecimento de “convênios e os acordos de cooperação celebrados para fins de oferta de cursos ou programas a distância entre instituições de ensino brasileiras, devidamente credenciadas, e suas similares estrangeiras” (Art. 6º).

A partir destas indicações de Lima (2006), bem como de apontamentos de Malanchen (2015: 133-136) e Segenreich (2009: 212-213), destacamos dois direcionamentos do Decreto nº 5.622 (considerando as inclusões feitas pelo Decreto nº 6.303, de 2007) para a EAD: embasar a equiparação entre a EAD e a educação presencial, seguindo as recomendações das *Ações estratégicas em educação superior a distância em âmbito nacional* (2005d); e criar bases legais para a oligopolização e internacionalização da educação através da EAD. O primeiro direcionamento pode ser encontrado nos seguintes pontos, dentre outros:

a) Uma nova definição de EAD<sup>61</sup>, que mantém a centralidade das técnicas no processo de ensino, mas faz menção à figura do professor. Contudo, as atribuições, a formação ou as condições do trabalho docente não são definidas para condicionar o credenciamento das IES e a autorização dos cursos. Faz-se apenas uma vaga referência a “apresentar corpo docente com as qualificações exigidas na legislação em vigor e, *preferencialmente*, com formação para o trabalho com educação a distância” (Art. 12, inciso VIII, grifo meu).

b) O §1º do Art. 3º determina: “cursos e programas a distância deverão ser projetados com a mesma duração definida para os respectivos cursos na modalidade presencial”. Malanchen (2015: 135) observa que aqui se busca evitar a crítica ao aligeiramento da formação, embora, argumenta a autora, o aligeiramento não se resuma ao

---

<sup>61</sup> “(...) modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos” Art. 1º Decreto 5.622 de 2007.

aspecto cronológico da formação, dirigindo-se também ao esvaziamento teórico da formação escolar e acadêmica.

c) A reafirmação da possibilidade de transferência de alunos entre as modalidades de ensino (§2º do Art. 3º), bem como da validade nacional dos diplomas e certificados e do condicionamento da avaliação presencial para sua obtenção.

d) A exigência dos polos de apoio presenciais, “no país ou no exterior para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas” (alínea c, inciso X, Art. 12).

O segundo direcionamento – as bases legais para a oligopolização e internacionalização – se faz notar em pelo menos seis momentos do Decreto 5.622 que, ou fazem referência explícita à possibilidade de convênios, acordos de cooperação, parcerias entre instituições nacionais e estrangeiras, ou fazem referência à possibilidade de atuação institucional “em bases territoriais múltiplas” e de expansão das atividades, inclusive para o exterior. Como, por exemplo, diz o Art. 26:

As instituições credenciadas para oferta de cursos e programas a distância poderão estabelecer vínculos para fazê-lo em bases territoriais múltiplas, mediante a formação de consórcios, parcerias, celebração de convênios, acordos, contratos ou outros instrumentos similares, desde que observadas as seguintes condições.

Ao ser publicado, o Decreto nº 5.622 constituiu não só novo marco legal para a EAD, mas também um marco temporal. A partir dele ganhou maior consistência a política de expansão da educação superior pela EAD, no setor público e privado, uma vez que, por ele, se conferiu maior legitimidade à EAD e maior segurança jurídica às IES privadas que, crescentemente, como vimos na análise do período 1996-2005, credenciavam-se e aumentavam sua participação na oferta de cursos de graduação a distância. A tabela 6, a seguir, mostra o rápido crescimento dos cursos EAD desde o início da captação de dados pelo INEP, em 2000, até 2017.

**Tabela 6.** Expansão dos cursos de graduação EAD – Brasil – 2000 a 2017.

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Número de cursos	10	16	46	52	107	189	349	408	647
Crescimento anual	-	6	30	6	55	82	160	59	239
Taxa de crescimento	-	60%	188%	13%	106%	77%	85%	17%	59%
Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Número de cursos	844	930	1044	1148	1258	1365	1473	1662	2108
Crescimento anual	197	86	114	104	110	107	108	189	446
Taxa de crescimento	30%	10%	12%	10%	10%	9%	8%	13%	27%

Fonte: INEP, Sinopse Estatística da Educação Superior - 2000 a 2017. Elaboração da autora.

A primeira observação pertinente é que os anos de 2006, 2008, 2009, 2016 e 2017, na tabela 6, apresentam crescimento absoluto do número de cursos EAD maior do que a média do período (de 123,41 cursos/ano), corroborando a indicação de que o novo marco legal de 2005 serviu de incentivo à expansão do setor, pelo menos nos anos imediatamente subsequentes ao Decreto (a exceção de 2007)<sup>62</sup>. Entre 2010 e 2015, a tabela indica uma relativa estabilidade na expansão dos cursos EAD, que seguiram crescendo próximo a 10% ao ano. O constante e rápido crescimento do setor, contudo, trouxe novas demandas, sobretudo por parte do setor privado e, em 2015, aumentaram as expectativas por um novo marco regulatório para a EAD, já em estudo no âmbito do MEC e do Conselho Nacional de Educação / Câmara de Educação Superior - CNE/CES. Em 1º de março de 2016 é aprovada a Resolução nº 1 do CNE/CES com um novo marco regulatório para o setor. O reflexo deste novo marco pode também ser visto nos dados da tabela 6, que mostram o crescimento absoluto do número de cursos acima da média em 2016.

Ainda que a tabela 6 indique uma resposta positiva frente à Resolução de 2016 da CNE/CES, a matéria de capa da revista *Ensino Superior*, de abril de 2016, relata que as mudanças ficaram aquém do esperado pelo setor privado. Diz a manchete: “*Novas diretrizes da EAD. Finalmente homologado, marco regulatório para a educação a distância frustra setores do ensino superior privado ao não incorporar propostas defendidas nos debates e audiências públicas*”. Segundo a matéria, a Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) posicionou-se criticamente ao documento. Em entrevista à revista, Luciano Sathler, presidente da ABED, considerou o marco regulatório representado pela Resolução nº 1 do

<sup>62</sup> Não utilizamos a taxa de crescimento anual, pois entendemos que os números iniciais muito baixos (10, 16, etc. cursos) distorcem a análise.

CNE/CES “pouco inovador”. “Ele afirma que o instrumento é apenas uma organização de assuntos que até então estavam soltos em várias peças regulatórias” (NOVAS..., 2016: 22). Entre as reivindicações apresentadas pela ABED, em carta aberta ao MEC, estão a autorização e a regulamentação do uso de bibliotecas digitais, flexibilização das condições para a expansão dos polos presenciais, constituição de IES exclusivamente voltadas a EAD, maior autonomia gerencial e pedagógica às IES e revisão dos *Referenciais de qualidade de 2007*, “de modo a contemplar diversos modelos didático-pedagógicos, que não necessariamente demandam tutoria presencial” (NOVAS..., 2016: 26). O vice-presidente acadêmico da Laureate Brasil, Oscar Hipólito, pondera positivamente sobre “pontos [do marco regulatório] que permitem uma melhor flexibilização da modalidade”, embora apresente demandas semelhantes às da ABED, como ser desnecessário, em sua visão, submeter o aluno a provas presenciais (NOVAS..., 2016: 23). Em resposta, o MEC argumentou: “Com o marco regulatório do ensino superior a distância, busca-se superar a divisão entre educação presencial e a distância, induzindo o planejamento em conjunto das duas modalidades” (NOVAS..., 2016: 23), o que indica um caminhar no mesmo sentido apontado pelo documento *Ações estratégicas...* (2005b).

Por fim, em 2017, após drástica mudança da conjuntura política nacional, com o afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República por um processo golpista, o Decreto nº 9.057, de 25 de maio, revoga o Decreto nº 5.622 de 2005, instituindo nova regulamentação ao Art. 80 da LDB-96. O novo Decreto encerra o período desta pesquisa por entendermos que, a partir dele, foi impulsionada uma nova fase expansionista da EAD no país. A tabela 6 aponta esse salto no número de cursos em 2017, com 446 novos cursos em um ano, um crescimento de mais de três vezes a média do período. Para melhor esclarecimento, cabe pontuar alguns destaques sobre a nova regulamentação: a) uma nova definição para a EAD<sup>63</sup>, com evidente esforço de contornar as críticas e equipará-la à educação presencial ao incluir, ao lado das TIC, as caracterizações “com pessoal qualificado, com políticas de acesso”, embora, em sentido contrário, caminhe também para particularizar a EAD, abrindo brechas para “acompanhamento e avaliação compatíveis”, ou

---

<sup>63</sup> Em seu Art. 1º, diz: “Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos”.



seja, para processos de acompanhamento de estudantes e de avaliação que sejam desenvolvidos dentro das particularidades da EAD. Ao abrir estas brechas, devemos notar, o Decreto atende pontos de interesse do setor privado, com os quais este estava descontente sobre a Resolução de 2016, conforme exposto acima; b) uma reafirmação das possibilidades de internacionalização da educação através da EAD ao conceituar os polos como “unidade descentralizada da instituição de educação superior, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância” (ART. 5º); c) uma ampla abertura para uso da EAD em todos os níveis de ensino: “A educação básica e a educação superior poderão ser ofertadas na modalidade a distância” (Art. 2º), conferindo todo um capítulo para a regulamentação da EAD na educação básica (Capítulo II) e outro (Capítulo III) para a regulamentação da EAD na educação superior; d) com relação a educação superior, o Decreto atende ao setor privado também ao permitir IES exclusivas em EAD (ART. 11) e induz o setor público ao considerar todas as suas IES automaticamente credenciadas (ART. 12); e) autoriza parcerias entre as IES e diferentes pessoas jurídicas para a manutenção dos polos, atendendo outra demanda do setor privado. No conjunto, o Decreto tem como marca a flexibilidade para atender importantes demandas do setor privado e o incentivo para a expansão da EAD em geral. Fechando esse tópico, apresentamos a tabela 7, abaixo, que nos permite visualizar o avanço da EAD segundo o número de IES. Conforme os dados, em 2017, 257 IES ofertavam cursos de graduação a distância, o que correspondia a mais de 10% do total das IES.

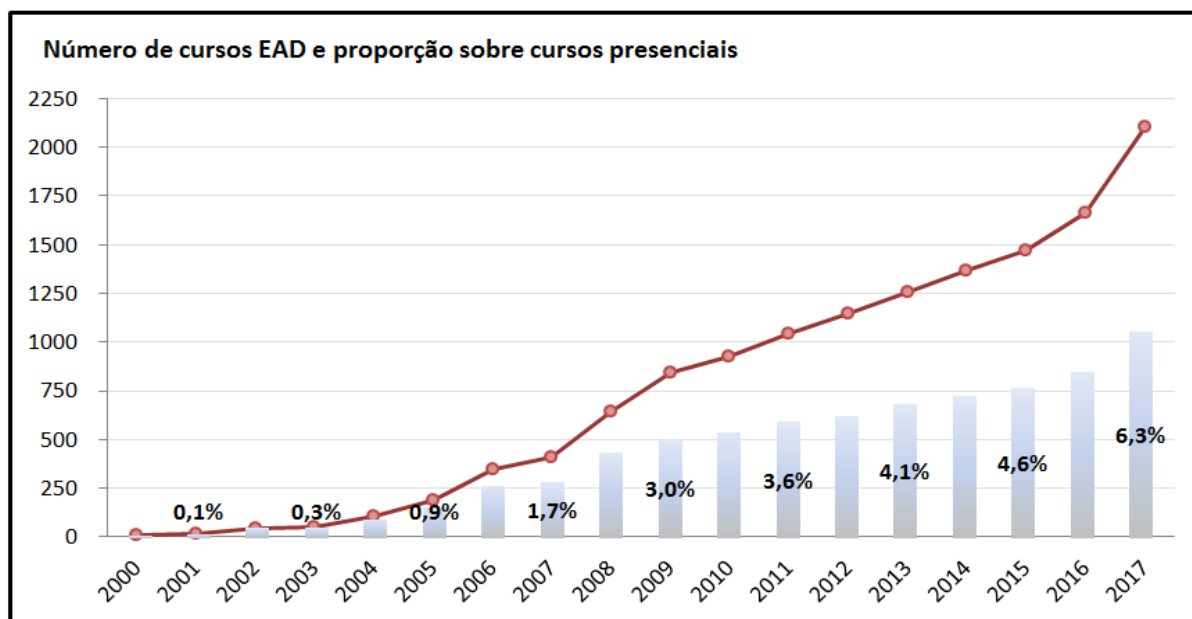
**Tabela 7.** Expansão das IES que ofertam graduação EAD – Brasil – anos selecionados

Ano	2001	2005	2011	2015	2017
Número de IES com EAD	10	61	141	193	257
IES com EAD/ Total de IES	0,7%	2,8%	6,0%	8,2%	10,5%

Fonte: INEP, Sinopse Estatística da Educação Superior – 2001 a 2017. Elaboração da autora.

### *Panorama da EAD 2006 – 2016 I: Expansão e diferenciação*

A EAD se expandiu rapidamente dentro da educação superior durante a primeira década do século XX no Brasil, constituindo ela mesma uma das facetas reformistas do eixo *diferenciação institucional*. O gráfico 2 abaixo nos permite visualizar esse movimento.

**Gráfico 2.** Expansão dos cursos de graduação EAD – Brasil – 2000 – 2017.

Fonte: INEP, Sinopse Estatística da Educação Superior - 2000 a 2017. Elaboração da autora.

O gráfico 2 apresenta a série histórica do número de cursos de graduação a distância (ver tabela 6) combinada à evolução proporcional destes cursos em relação aos presenciais (cursos EAD/ cursos presenciais). Cabe notar que, enquanto a taxa de crescimento anual dos cursos a distância esteve em torno de 10% entre 2010 e 2016, a taxa de crescimento anual dos cursos presenciais não ultrapassou 5% no mesmo período. Esse movimento indica uma substituição da oferta de cursos presenciais pela oferta de cursos a distância, semelhante ao que Giolo (2008) havia argumentado com relação às licenciaturas no período antes analisado (2000-2005), porém, agora, abarcando o conjunto da graduação. Como se pode observar pelo gráfico 2, em 2006, o total de cursos EAD correspondia a 1,6% do total de cursos presenciais; em 2016, essa proporção estava em 5,1% e, em 2017, no início da nova fase, chegou a 6,3%. O mesmo movimento tendencial de crescimento relativo pode ser observado no número de matrículas, de ingressos e de concluintes em cursos de graduação a distância, como mostra a tabela 8.

**Tabela 8.** Evolução das matrículas, ingressos e concluintes em graduação EAD – Brasil – 2006-2016

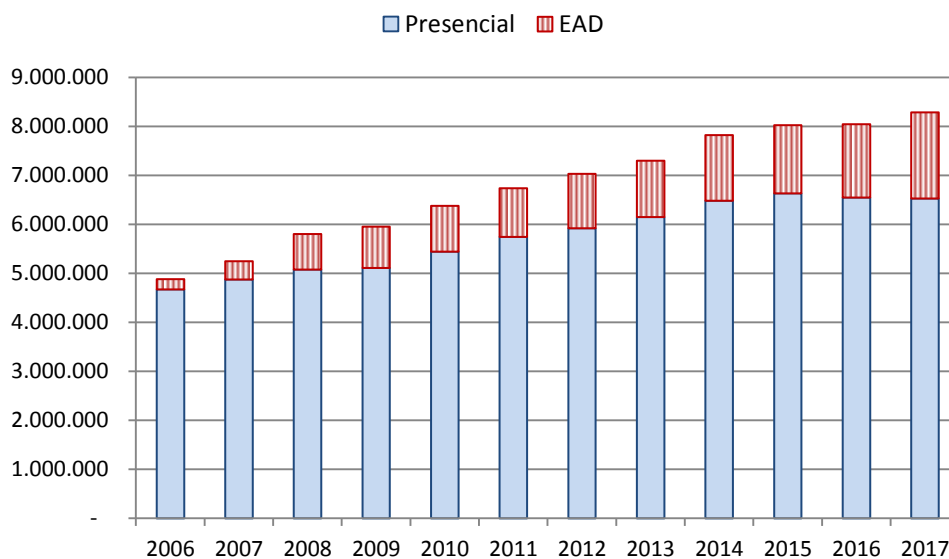
Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Matrículas	207.206	369.766	727.961	838.125	930.179	992.927
% Crescimento	80,7%	78,5%	96,9%	15,1%	11,0%	6,7%
EAD/Presencial	4,4%	7,6%	14,3%	16,4%	17,1%	17,3%
Ingressos	212.246	329.271	463.093	332.469	380.328	431.597
EAD/Presencial	12,1%	18,2%	24,7%	19,2%	21,1%	22,5%
Concluintes	25.804	29.812	70.068	132.269	144.553	151.552
EAD/Presencial	3,5%	3,9%	8,8%	16,0%	17,4%	17,5%
Ano	2012	2013	2014	2015	2016	Δ 2006-2016 %*
Matrículas	1.113.850	1.153.572	1.341.842	1.393.752	1.494.418	621,2%
% Crescimento	12,2%	3,6%	16,3%	3,9%	7,2%	
EAD/Presencial	18,8%	18,7%	20,7%	21,0%	22,8%	
Ingressos	542.633	515.405	727.738	694.559	843.181	297,3%
EAD/Presencial	24,6%	23,1%	30,5%	31,2%	39,4%	
Concluintes	174.322	161.072	189.788	233.704	230.717	794,1%
EAD/Presencial	19,9%	19,4%	22,7%	25,5%	24,6%	

Fonte: INEP, Sinopse Estatística da Educação Superior - 2006 a 2016. Elaboração da autora.

A tabela 8 mostra um crescimento constante das matrículas em cursos de graduação a distância, bem como o avanço das matrículas nesta modalidade em relação à presencial em quase todos os anos. A proporção de matrículas em cursos EAD apresenta tendência crescente em relação às matrículas em cursos presenciais, chegando a corresponder a 22,8% das presenciais em 2016, e a 26,9%, em 2017. O gráfico 3 permite visualizar esse crescimento relativo das matrículas em cursos de graduação a distância, que em 2016 representaram 18,6% do total de matrículas em cursos de graduação (presenciais e EAD).

No mesmo sentido caminhou o número de ingressos e concluintes, conforme a Tabela 8. Neste caso, ainda que o crescimento não seja constante, havendo decréscimo em alguns anos, observamos a mesma tendência de crescimento relativo, na comparação com os dados da graduação presencial. Em 2016, houve 843.181 ingressos em cursos de graduação a distância, o que correspondeu a 39,4% dos ingressos em cursos de graduação presencial. Enquanto os concluintes foram mais de 230 mil, o que correspondeu a mais de 24% do número de concluintes na graduação presencial.

**Gráfico 3.** Evolução das matrículas nos cursos de graduação, segundo modalidade de ensino – Brasil – 2006 – 2017.



Fonte: INEP, Sinopse Estatística da Educação Superior - 2006 a 2017. Elaboração da autora.

Para completar esses dados, cabe notar que esse movimento de substituição está muito mais avançado na licenciatura e nos cursos tecnológicos, conforme nos permite inferir a Tabela 9. Nesse sentido, do total de cursos de graduação oferecidos em 2016 (presenciais e a distância) quase 5% eram EAD em 2016; índice que é de 9% para o total de cursos de licenciatura e para o total de cursos tecnológicos. Com relação às matrículas, a EAD foi responsável por mais de 8% do total de matrículas (presenciais e a distância) em bacharelado e mais de 40% do total de matrículas (presenciais e a distância) em licenciaturas e em cursos tecnológicos no mesmo ano.

**Tabela 9.** Participação dos cursos e matrículas EAD no total da graduação, por grau acadêmico do curso – Brasil – 2016.

Cursos EAD					
	Total	Presencial	%	EAD	%
Total	34.366	32.704	95,16%	1.662	4,8%
Bacharelado	20.182	19.795	98,08%	387	1,9%
Licenciatura	7.356	6.693	90,99%	663	9,0%
Tecnológico	6.828	6.216	91,04%	612	9,0%

Matrículas EAD					
	Total	Presencial	%	EAD	%
Total	8.048.701	6.554.283	81,4%	1.494.418	18,6%
Bacharelado	5.549.736	5.083.946	91,6%	465.790	8,4%
Licenciatura	1.520.494	880.167	57,9%	640.327	42,1%
Tecnológico	946.229	557.928	59,0%	388.301	41,0%

Fonte: INEP, Resumo Técnico: Censo da Educação Superior - 2016. Elaboração da autora.

Outra face da diferenciação pode ser observada em relação aos cursos EAD. Se no início do desenvolvimento da EAD no ensino superior, a área de educação abrigava a quase totalidade dos cursos e matrículas da graduação a distância, isso já não é mais uma verdade. A tabela 10 mostra a progressiva desconcentração, da área de educação, dos cursos e das matrículas em graduação a distância. Se até 2001 os cursos e matrículas estavam exclusivamente na área de educação, em 2016 eram menos da metade, 40% dos cursos e 42,9% das matrículas da EAD em graduação na área de educação. Ainda assim, há de se constatar, estes percentuais correspondem a uma parcela significativa dos cursos e matrículas na EAD, indicando a importância que segue tendo a área de educação para o avanço desta modalidade. A tendência, entretanto, indica o sentido da diferenciação. Um dos motivos dessa diferenciação deve-se à entrada e à expansão do setor privado na oferta de cursos EAD, uma vez que o setor público mantinha, em 2016, 75% da sua oferta de cursos EAD na área de educação, e que este índice se mantém nesse patamar (entre 72% e 78%) desde 2010.

**Tabela 10.** Cursos e Matrículas EAD da área de educação – Brasil – anos selecionados.

Ano	2006	2008	2010	2012	2014	2016
<b>Cursos na área de Educação</b>	183	318	518	577	592	665
% do total de cursos EAD	52,4%	49,1%	55,7%	50,3%	43,4%	40,0%
<b>Matrículas na área de Educação</b>	- <sup>64</sup>	-	425.355	448.587	538.952	641.580
% do total de matrículas EAD	-	-	45,7%	40,3%	40,2%	42,9%

Fonte: INEP, Sinopse Estatística da Educação Superior - 2006 a 2016. Elaboração da autora.

Para completar essas informações, é importante observar que a diferenciação dos cursos se faz, principalmente, em direção à área de Ciências, negócios e direito, mantendo o padrão observado no período anterior, 2000-2006. Como mostra a Tabela 11, esta área e a de educação, somadas, concentravam 80% dos cursos e 82,6% das matrículas em 2016.

**Tabela 11.** Cursos e Matrículas EAD, por área – Brasil – 2016.

	<b>Cursos</b>		<b>Matrículas</b>	
Total	1662	100%	1.494.418	100%
Educação	665	40,0%	641.580	42,9%
Ciências sociais, negócios e direito <sup>65</sup>	665	40,0%	596.457	39,9%
Saúde e bem estar social	44	2,6%	108.346	7,3%
Serviços	85	5,1%	57.556	3,9%
Engenharia, produção e construção	101	6,1%	40.105	2,7%
Ciências, matemática e computação	64	3,9%	37.689	2,5%
Humanidades e Artes	26	1,6%	10.352	0,7%
Agricultura e veterinária	12	0,7%	2.333	0,2%

Fonte: INEP, Sinopse Estatística da Educação Superior - 2016. Elaboração da autora.

<sup>64</sup> As sinopses estatísticas do INEP não trazem dados agregados sobre cursos e matrículas EAD, por área, entre 2000 e 2008. Agregamos os dados para a variável “curso”, mas não fizemos o mesmo para “matrículas”, por isso as lacunas.

<sup>65</sup> Segundo notícia do site da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de 1 de nov. de 2019, a OAB nacional ingressou com liminar requerendo a inviabilidade de cursos de direito a distância. Segundo a notícia, a Ordem apresenta dois argumentos principais: “a inexistência de regulamentação específica que autorize a oferta de cursos de Direito a distância e a incompatibilidade entre as diretrizes curriculares da graduação jurídica, que tem a prática como eixo nuclear”. Ainda segundo a notícia: “a Ordem ressalta que a oferta crescente de graduações a distância está concentrada na rede privada de ensino, que tem contribuído para o encolhimento do ensino presencial e para uma queda de qualidade da educação superior. Para a Ordem, o incentivo a programas de ensino a distância tem o escopo de expandir e democratizar o acesso à educação superior. Entretanto, os benefícios da educação a distância só podem ser auferidos quando respeitadas as exigências pedagógicas para a prática da modalidade, dentre as quais a garantia de padrão de qualidade, critério que não pode ser medido na modalidade a distância no caso do curso de Direito”. Para maiores detalhes confira: <<https://www.oab.org.br/noticia/57702/oab-vai-a-justica-contra-graduacoes-a-distancia-em-direito>> Acesso: 10 de abr. de 2020. Em 2016, segundo dados do Censo do INEP, foram ofertadas 55 vagas remanescentes de um único curso de direito aberto em uma universidade privada, porém sem registro de ingressos. Em anos anteriores (por exemplo: 2014 e 2010), há registro de ingressos nesse curso.

O movimento de diferenciação também pode ser visto pela desconcentração dos cursos e das matrículas das licenciaturas, com uma crescente importância da participação dos cursos tecnológicos, 36,8% dos cursos EAD ofertados em 2016, e das matrículas em bacharelado, 31,2% das matrículas EAD em 2016 (Tabela 12). Portanto, ainda que as licenciaturas continuem representando parte significativa dos cursos e das matrículas registrados em EAD, o bacharelado e o tecnológico ganham espaço, apontando para uma tendência de dispersão da EAD para toda a educação superior.

**Tabela 12.** Cursos e Matrículas EAD, por grau acadêmico dos cursos – Brasil – 2014 e 2016.

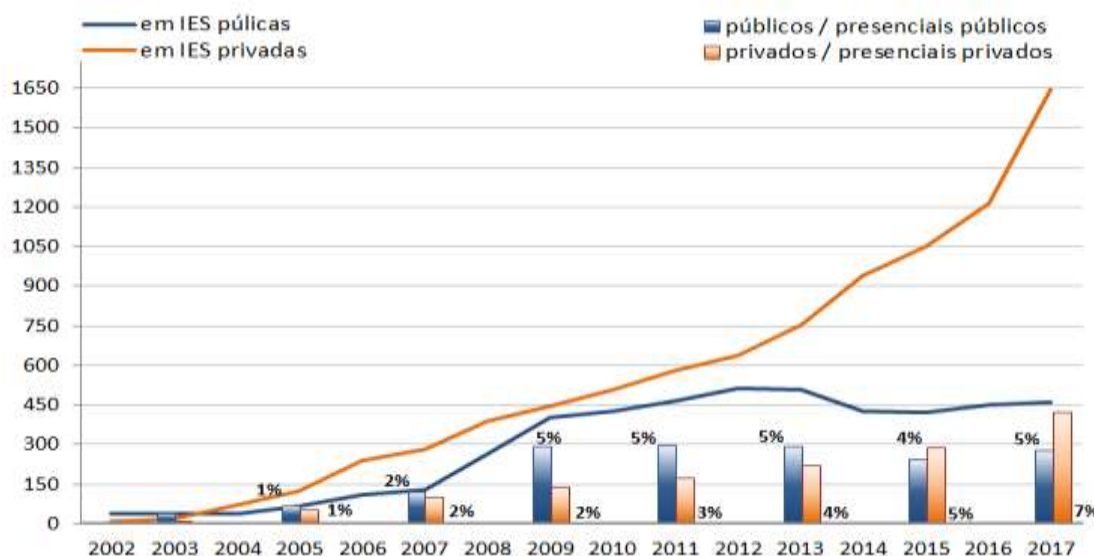
	Cursos EAD				Matrículas EAD			
	2014	%	2016	%	2014	%	2016	%
Bacharelado	290	21,2%	387	23,3%	416.507	31,0%	465.790	31,2%
Licenciatura	595	43,6%	663	39,9%	540.693	40,3%	640.327	42,8%
Tecnológico	480	35,2%	612	36,8%	384.642	28,7%	388.301	26,0%
Total	1.365	100%	1.662	100,0%	1.341.842	100%	1.494.418	100%

Fonte: INEP, Resumo Técnico: Censo da Educação Superior – 2014 e 2016. Elaboração da autora.

### *Panorama da EAD 2006 – 2016 II: Diferenciação pela privatização*

Apresentaremos alguns dados relativos à expansão da EAD no período 2006- 2016. O conjunto dos dados e informações nos permitirá relacionar o avanço da EAD aos eixos *diferenciação institucional e diversificação das fontes de financiamento*. A diferenciação institucional será aqui evidenciada pela crescente expansão do setor privado, em velocidade muito maior que a apresentada pelo setor público<sup>66</sup>. O gráfico 4, a seguir, permite visualizar a evolução do cursos EAD segundo a categoria administrativa da IES, bem como a proporção a que corresponde os cursos EAD, em comparação aos presenciais, em cada setor.

<sup>66</sup> Nesse tópico seria bastante conveniente avançar na caracterização da diferenciação interna às IES do setor privado, mensurando a oferta de EAD pelas IES particulares e, dentro destas, pelas empresas educacionais. Contudo, pela dificuldade de acesso aos microdados do Censo do INEP, optamos por nos restringir, no escopo deste estudo, à análise da oferta de EAD a partir da diferenciação simples entre IES públicas e privadas.

**Gráfico 4.** Expansão dos cursos de graduação EAD, por categoria administrativa – Brasil – 2002 – 2017.

Fonte: INEP, Sinopse Estatística da Educação Superior - 2002 a 2017. Elaboração da autora.

Destaca-se pelo gráfico 4 a dominância do setor privado na oferta de cursos EAD, desde 2004. A amplitude dessa dominância oscila ao longo do período, tornando-se menor entre 2008 e 2013, quando o setor público mantém entre 40% e 47% da oferta de cursos EAD, mas apresenta crescimento exponencial a partir de então. Em 2016, o setor privado concentrava 73% da oferta de cursos EAD, e 78% em 2017. O gráfico 4 permite visualizar, também, o constante crescimento dos cursos EAD na oferta de cursos do setor privado. Em 2017 os cursos privados EAD correspondiam a 7% dos cursos privados presenciais, enquanto os cursos públicos EAD correspondiam a 5% dos cursos públicos presenciais, neste caso, um percentual que tem se manteve sem muita variação desde 2009. Em matrículas, o movimento de privatização também se consolida como mostra a Tabela 13, chegando a ser do setor privado, em 2016, mais de 90% das matrículas em cursos de graduação a distância.

**Tabela 13.** Matrículas na graduação EAD, por categoria administrativa - Brasil - 2006 a 2016.

Ano	2006	2008	2010	2012	2014	2016	Δ 2006-2016 %
Total de matrículas	207.206	727.961	930.179	1.113.850	1.341.842	1.494.418	621,2%
Públicas	38.429	278.988	181.602	181.624	139.373	122.601	219,0%
%	18,5%	38,3%	19,5%	16,3%	10,4%	8,2%	
Privadas	168.777	448.973	748.577	932.226	1202469	1371817	712,8%
%	81,5%	61,7%	80,5%	83,7%	89,6%	91,8%	

Fonte: INEP, Sinopse Estatística da Educação Superior - 2006 a 2016. Elaboração da autora



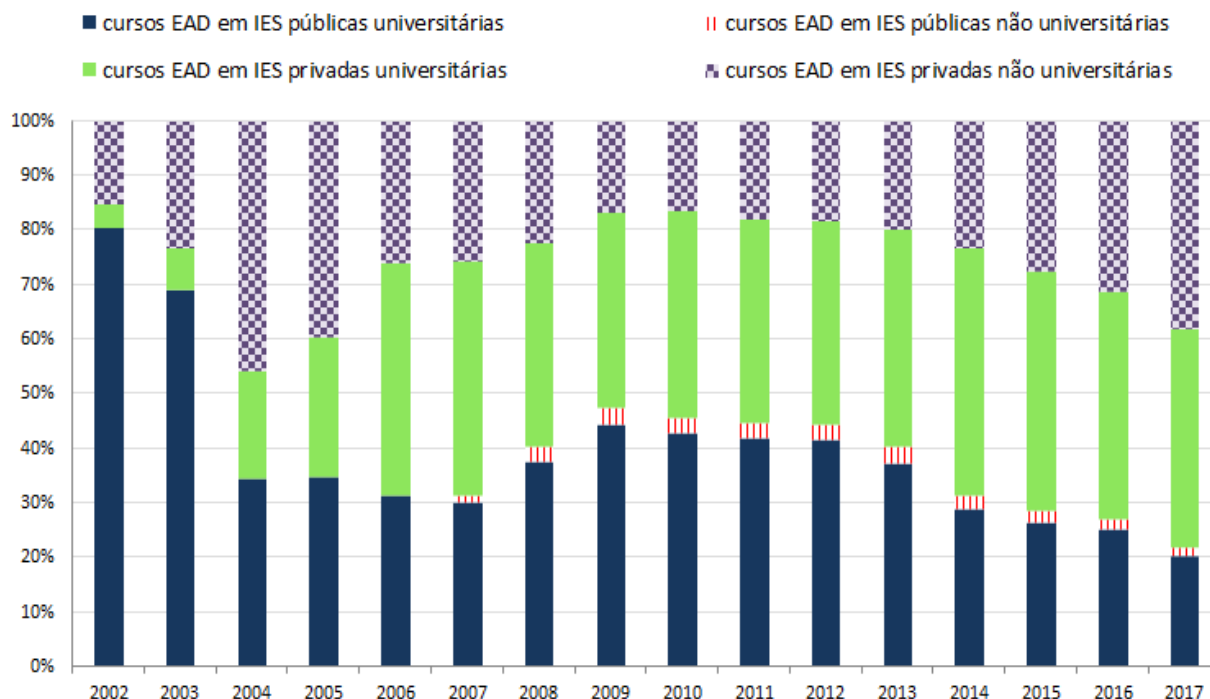
Há de se notar que a privatização é mais acentuada na graduação a distância do que na presencial. Em 2016, 69% dos cursos presenciais eram ofertados pelo setor privado e 71,5% das matrículas estavam nesse setor. Esses dados permitem inferir como o setor privado rapidamente se adaptou às especificidades da EAD, que tem sido um elemento importante na concorrência mercantil entre as IES privadas. Nesse sentido, a notícia a seguir evidencia o potencial “competitivo” da EAD no “negócio da educação”:

A Anhanguera em 2008 [...] viu seu lucro líquido atingir o montante de R\$ 39,1 milhões, crescimento de 180% ante o mesmo período do ano passado, sustentado principalmente pelo crescimento de 150% no número de alunos do sistema de EAD, que tem mensalidade inferior a dos cursos oferecidos. [...] A Anhanguera conquistou, nesse primeiro trimestre de 2009, cerca de 81 mil novos alunos, salto de 60% em relação ao mesmo período do ano passado. (“Ensino a distância combate a inadimplência”, 2009 *apud* FERRO, 2015: 106).

O processo de expansão das vagas da educação superior pelo setor privado foi impulsionado pelas políticas públicas de Estado também no tocante à EAD, evidenciando uma das faces da articulação entre a EAD e o eixo *diversificação das fontes de financiamento*. Segundo Segenreich (2009: 214), só nas regiões norte e nordeste, foco da pesquisa da autora, foram oferecidas pelo PROUNI 2.866 bolsas para cursos de graduação a distância no primeiro semestre de 2008. As bolsas estavam divididas entre 16 IES, sendo apenas 3 delas das regiões norte e nordeste, 6 não universitárias e 10 universitárias. Para estas foram destinadas a maioria das bolsas (2129).

Por fim, na análise dos cursos e matrículas EAD por organização acadêmica, verifica-se uma participação relativamente maior das IES universitárias, tanto no setor público como no privado, em comparação aos cursos e matrículas presenciais. O gráfico 5 ilustra essa composição dos cursos. Embora apresentando tendência de queda na participação das IES universitárias, puxada pelo setor privado, estas concentraram, em 2016, 67% da oferta de cursos EAD e 71% das matrículas EAD. Nos cursos e matrículas presenciais, a participação das IES universitárias tem sido menor, respectivamente, 45% e 50% em 2016.

**Gráfico 5. Cursos de graduação EAD, por categoria administrativa e organização acadêmica – Brasil – 2002 – 2017.**



Fonte: INEP, Sinopse Estatística da Educação Superior - 2002 a 2017. Elaboração da autora.

Estas últimas observações levantam questões com relação ao princípio da associação ensino-pesquisa-extensão e a EAD. Nesse sentido, as conclusões de Silva, Santos e Brito (2015) sobre o sistema UAB – sistema formado por universidades públicas federais e estaduais, ou seja, onde se concentra a pesquisa no país – dão indicações de que a EAD implica mais um esvaziamento de sentido também neste aspecto.

A política de formação de professores do Sistema UAB, seguindo a lógica neoliberal, prioriza a formação imediatista, com foco na certificação. Com a justificativa de atender às camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação a distância, o Sistema UAB se apresenta como uma forma de aligeirar e baratear a formação, prioriza a formação a distância, considerando apenas a dimensão do ensino, sem o desenvolvimento de atividades de pesquisa e extensão, e preconiza o uso das tecnologias da informação e comunicação como principal recurso para a formação docente, em massa, seja inicial ou continuada. Com foco no desenvolvimento de habilidades e competências, na avaliação e no controle de resultados, a proposta de formação de professores tende a negligenciar os conhecimentos históricos e socialmente produzidos. (SILVA; SANTOS; BRITO, 2015: 6)

Foi semelhante a avaliação do Grupo de trabalho de pesquisas educacionais do Andes (2007: 1) sobre o sistema UAB:

O primeiro equívoco a ser desfeito é que não se trata, de modo algum, de uma “universidade”: a UAB não é definida como uma instituição, nem há, e não haverá, pesquisa e extensão sendo executadas por essa entidade, propriamente dita. Desde o início, o próprio discurso oficial sempre salientou que a UAB seria constituída como um “Sistema”, consorciando as IES, nos três níveis da federação, com municípios que desejassem contribuir, por meio do estabelecimento de Pólos de apoio, para o avanço do EaD na Educação Superior. Deste modo, a UAB não tem, ao menos, sede definida, não tem funcionários próprios e trabalha intermediando bolsas para professores e tutores, vinculados, ou não, a outras instituições. (ANDES, 2007:1).

Como hipótese, entendemos que essa concentração “universitária” dos cursos EAD, maior em comparação aos presenciais, pode ser tomada como indicativa de uma associação entre o desenvolvimento da EAD e o recente processo de oligopolização do setor educacional privado, no sentido de que a EAD atenda melhor às estratégias de mercado desses grupos. Isso seria explicado uma vez que a EAD permite atuação nacional sem que se tenha que expandir toda a sua infraestrutura e corpo docente, podendo fazê-lo de forma simplificada, através dos polos e tutores. Por outro lado, esse tipo de expansão nacional dos “negócios” exige das IES capital e estrutura gerencial suficientes, algo que está ao alcance dos grandes grupos que mercantilizam a educação superior nacional, submetendo-a aos interesses do capital.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou mostrar como, a partir das contrarreformas neoliberais intensificadas desde meados dos anos 1990, a EAD se constituiu em uma estratégia de expansão da educação superior. Nesse contexto, o desenvolvimento da EAD se deu em articulação a dois dos eixos reformistas que partiram das recomendações dos organismos internacionais para a educação superior nos países da periferia do sistema: *diferenciação institucional* e *diversificação das fontes de financiamento*. Incorporados aos programas de governo e às políticas nacionais, esses eixos estruturam uma nova concepção e uma nova organização para a educação superior nacional. A EAD desponta neste contexto, a princípio justificada por situações “emergenciais”, mas, desde a sua formulação e experiências iniciais, articulada aos eixos do reformismo neoliberal. A partir do início do novo século, o desenvolvimento da EAD se acelera, ganhando corpo uma política nacional de EAD voltada, sobretudo, para a formação de professores. Nesse quadro, a EAD passa a compor uma nova concepção de formação para os professores da educação básica: massificada, aligeirada, precarizada. Os componentes pedagógicos dessa concepção são um conjunto de *neopedagogias*, variantes do *neoprodutivismo*: a pedagogia do aprender a aprender, a pedagogia das competências e a pedagogia neotecnicista. Estas fundamentam os princípios das políticas educacionais defendidas e propagadas pelos organismos internacionais do capital e atuam como amalgama a uma nova sociabilidade burguesa, uma sociabilidade de cunho neoliberal, que se consolida com a difusão de uma *racionalidade privatista: meritocrática-empresarial-instrumental*.

A EAD utilizada como política estratégica para a expansão da educação superior carrega em si uma afinidade direta com esta racionalidade privatista. Ao seu caráter instrumental, a EAD alinha-se por permitir uma redução no custo da expansão da educação superior, estando, assim, mais afinada às políticas de ajuste e “responsabilidade fiscal”, ao mesmo tempo em que possibilita a massificação desse nível de ensino, que, sendo política de segurança sistêmica, é propagada como democratização. Com os ganhos de escala, a EAD também se alinha à racionalidade empresarial que introduz, à gestão das políticas públicas e das instituições educacionais, as teorias gerenciais e o cálculo microeconômico. Por fim, a EAD se alinha ao caráter meritocrático-individualista dessa racionalidade privatista, pois, por um lado, corrobora o discurso da responsabilização individual pela educação, pelo qual se

inculca a ideia de que a educação está acessível a todos, de acordo com o esforço e o mérito de cada um, enquanto, por outro lado, a organização distanciada e mediada desta forma de ensino dificulta a organização política de estudantes, professores e demais trabalhadores da educação, meio pelo qual se constrói a consciência coletiva e crítica sobre os processos históricos.

Nestes termos, a EAD se consolida como política de formação de professores em nível superior, principalmente por meio de experiências apoiadas financeira e institucionalmente por órgãos de governos, federais, estaduais e municipais, bem como por instituições de fomento à pesquisa e universidades públicas. Enfim consolidada, passa a ser apropriada pelo setor privado a partir de 2002, ganhando força como estratégia de expansão do acesso à educação superior. O Decreto nº 5.622 de 2005 surge, nesse sentido, para reforçar a legitimidade da EAD, conferindo-lhe ares de ensino moderno, afinado às demandas da “sociedade do conhecimento” e da “globalização”, de qualidade e democrático. Combinado ao Decreto, e também reforçando a legitimidade da EAD, ela é articulada a uma política de expansão da educação superior pública, com a criação da UAB. Fazem parte desse contexto, dois determinantes: uma política de diferenciação interna ao setor público, pautada por uma expansão de vagas em escala massificada e a baixo custo; e um discurso voltado para as demandas de “justiça social”, de democratização da educação superior, e do ensino público. Em paralelo a esse movimento de massificação e diferenciação interna do setor público de educação superior, o setor privado se expande utilizando crescentemente a EAD como estratégia de mercado na competição por novos alunos de um setor social ainda mais pauperizado dos trabalhadores, que se beneficiará da menor mensalidade dos cursos EAD ou, ainda, será beneficiado pelo PROUNI, também aplicado a essa “modalidade de ensino”. O discurso de democratização da educação superior é determinante, também, na legitimação deste movimento, que se acelera ao passo em que se acelera o processo de mercantilização deste nível de ensino, colocando em pauta a financeirização, a oligopolização e a internacionalização do setor.

O desenho desse quadro ganha densidade de sentido quando visualizado a partir de uma perspectiva histórica e de totalidade, em que são pautadas questões como: a) a inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho no contexto da transnacionalização do capital; b) o movimento de reversão neocolonial que se colocou em curso a partir das contrarreformas que adaptaram o país a esta “nova ordem”; c) o processo acelerado de

desindustrialização que caracteriza esse movimento de reversão neocolonial e os ciclos de expansão de mercados consumidores – modernização dos padrões de consumo – que caracterizam o processo contraditório e desigual de difusão tecnológica nas economias capitalistas; d) o papel descaracterizado a que fica submetida a educação superior nestes marcos da particularidade capitalista periférica no Brasil: por um lado, ensino de caráter pós-secundário ofertado para as massas pauperizadas (sobretudo pelo setor privado e sob a lógica da expansão da educação-mercadoria), e, de outro, associação próxima entre as necessidade do mercado e o desenvolvimento das pesquisas científicas e a formação de mão de obra qualificada; e) a EAD como uma forma determinada e limitada de adaptação das TIC para os contextos educativos; f) a EAD como suporte para um movimento de internacionalização dos “negócios da educação” e da educação vista como “serviços educacionais” (educação-mercadoria).

Frente a essas questões, se não podemos negar que a expansão da educação superior por meio da EAD viabiliza acesso massificado a certificados, também não podemos reduzir a democratização da educação a esse movimento de precarização e descaracterização do nível superior, sob pena de reduzirmos a própria concepção de democracia e cidadania à concepção limitada e neoliberal de acesso a bens de consumo. Se quisermos a educação como direito universal e fundamental, as suas bases devem ser construídas sob outra lógica, que não a do contingenciamento dos gastos públicos e a do lucro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, Katia M. A EaD no Brasil: sobre (des)caminhos em sua instauração. **Educ. rev.** [online] 2014, p.37-52. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602014000800037&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602014000800037&lng=en&nrm=iso)> Acesso: 28 jul. 2019.

ALONSO, Katia M. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. **Educ. Soc.** [online] 2010, p.1319-1335. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302010000400014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000400014&lng=en&nrm=iso)> Acesso: 1 jul. 2016.

ANDES. **UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL**: faz-se necessário denunciar o engodo. Coordenação do GTPE (Grupo de Trabalho de Política Educacional), 2007. Disponível em <<http://www.anped11.uerj.br/andes.doc>> Acesso: 20 jan. 2020

ANTUNES, Ricardo. Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho?. **Serv. Soc. Soc.** [online]. 2011, n. 107, pp. 405-419. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282011000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282011000300002&lng=en&nrm=iso)> Acesso: 29 mar. 2020.

APRESENTAÇÃO: LDB - o processo de tramitação. **Educ. rev.**, [online] 1995. p. 103-106. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40601995000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40601995000100012&lng=en&nrm=iso)> Acesso: 2 dez. 2019.

APÓS encontro com a UNE, MEC terá comissão para analisar reivindicação dos estudantes. **Portal**: últimas notícias [online], 06 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/31181-apos-encontro-com-a-une-mec-tera-comissao-para-analisar-reivindicacoes-dos-estudantes>> Acesso: 12 jan. 2020.

ARRUDA, Eunício P.; ARRUDA, Durcelina E. P. Educação à distância no Brasil: políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior. **Educ. rev.** [on line] 2015, p. 321-338. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/v31n3/1982-6621-edur-31-03-00321.pdf>> Acesso: 28 jul. 2019.

AZEVEDO, Wilson. Panorama atual da educação à distância no Brasil. **Boletim Salto para o Futuro**. (Série de estudos: Educação à distância. Programa 5). [online]. 2003, n.p. Disponível em <[http://www.escolanet.com.br/sala\\_leitura/txt\\_integral.html](http://www.escolanet.com.br/sala_leitura/txt_integral.html)> Acesso: 30 jul. 2019.

BANCO MUNDIAL. **El financiamiento de la educación en los países en desarrollo**: opciones de política. Washington D.C.: BIRD, 1986. Disponível em: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/614071468163754682/pdf/82260PUB0SPANISH0Box70021B01PUBLIC1.pdf>> Acesso: 1 jun. 2019.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia.

Washington D.C.: BIRD/ Banco Mundial, 1995. Disponível em:

<<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/274211468321262162/La-ensenanza-superior-las-lecciones-derivadas-de-la-experiencia>> Acesso: 1 jun. 2019.

BARRETO, Raquel G. A formação de professores a distância como estratégia de expansão do ensino superior. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1299-1318, Dez. 2010a.

BARRETO, Raquel G. A recontextualização das tecnologias da informação e da comunicação na formação e no trabalho docente. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 985-1002, out. – dez. 2012.

BARRETO, Raquel G. As tecnologias na política nacional de formação de professores a distância: entre a expansão e a redução. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 29, n. 104, p. 919-937, Out. 2008.

BARRETO, Raquel G. Configuração da política nacional de formação de professores a distância. **Em Aberto**. Brasília, v. 23, n. 84, p. 33-45, nov. 2010b.

BARRETO, Raquel G. Tecnologias na formação de professores: o discurso do MEC. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 271-286, Dez. 2003.

BARRETO, Raquel G.; LEHER, Roberto. Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior "emerge" terciária. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 39, p. 423-436, Dez. 2008.

BELLONI, Isaura; NETO, Artur O. Autonomia ou âncora? Perspectivas da autonomia universitária. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.). **Educação superior**: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000. p. 197-218.

BELLONI, Maria. **Educação a distância**. 6ª ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

BELLONI, Maria. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. **Educ. Soc.** [online]. 2002, vol. 23, n.78, p.117-142. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002000200008>> Acesso 27 jul. 2019.

BORGES, Felipe A. F. A EaD no Brasil e o Processo de Democratização do Acesso ao Ensino Superior: Diálogos Possíveis. **EAD em Foco** - Revista científica em Educação à Distância. v. 5, n. 3, 2015. Disponível em <<https://doi.org/10.18264/eadf.v5i3.283>> Acesso: 29 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso: 27 dez. 2019.

BRASIL. **Decretos nº 2.494**, de 10 de fevereiro de 1998a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>> Acesso: 20 out. 2019.



BRASIL. **Decreto nº 2.561**, de 27 de abril de 1998b. Disponível em <  
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1998/decreto-2561-27-abril-1998-400794-norma-pe.html>> Acesso: 20 out. 2019.

BRASIL. **Decreto [s/n]**, de 20 de outubro de 2003. Disponível em <  
<http://www.sintunesp.org.br/refuniv/GT-Interministerial%20-%20Estudo.htm>> Acesso: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.622**, de 19 de dezembro de 2005a. Disponível em:  
 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm)> Acesso: 1 jul. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.800**, de 8 de junho de 2006. Disponível em:  
 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm)> Acesso: 24 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.303**, de 12 de dezembro de 2007. Disponível em:  
 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6303.htm)> Acesso: 24 jan. 2020

BRASIL. **Decreto nº 9.057**, de 25 de maio de 2017. Disponível em:  
 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm)> Acesso: 24 jan. 2020

BRASIL. **Decreto nº 65.239**, de 26 de setembro de 1969. Disponível em <  
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65239-26-setembro-1969-406622-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso: 28 dez. 2019.

BRASIL. **Decretos nº 70.066**, 26 de janeiro de 1972a. Disponível em <  
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-70066-26-janeiro-1972-418579-norma-pe.html>> Acesso: 28 dez. 2019

BRASIL. **Decreto nº 70.185**, 23 de fevereiro de 1972b. Disponível em <  
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-70185-23-fevereiro-1972-418659-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso: 28 dez. 2019

BRASIL. **Decreto nº 71.043**, 30 de agosto de 1972c. Disponível em <  
[https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-71043-1972\\_29269.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-71043-1972_29269.html)> Acesso 28 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm)> Acesso: 28 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm)> Acesso: 1 jul. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Ações estratégicas em educação superior a distância em âmbito nacional**, 2005b. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/acoes-estrategicas-ead.pdf>> Acesso: 10 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da educação. Conselho nacional de educação. Câmara de educação superior. **Resolução nº 1**, 3 de abril de 2001. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/CES0101.pdf>> Acesso: 20 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da educação. Conselho nacional de educação. Câmara de educação superior. **Resolução nº 1**, de 1 de março de 2016. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2016-pdf/35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf/file>> Acesso: 10 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Indicadores de qualidade para cursos de graduação a distancia**, 1998c. Disponível em <<http://www.unirio.br/cead/arquivos-da-cead/indicadores-de-qualidade-para-cursos-de-graduacao-a-distancia>> Acesso 12 dez. 2019

BRASIL. Ministério da educação. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993.

BRASIL. Ministério da educação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Senado federal, UNESCO, 2001. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001324/132452porb.pdf>> Acesso: 1 jul. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 301**, de 6 de fevereiro de 1998d. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/P335.pdf>> Acesso: 10 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 2.253**, de 18 de outubro de 2001. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/marg/portar/2001/portaria-2253-18-outubro-2001-412758-norma-me.html>> Acesso: 10 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 335**, 6 de fevereiro de 2002a. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/P335.pdf>> Acesso: 10 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de formação inicial para professores em exercício no ensino fundamental**, 2005c. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pro\\_licenciatura.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pro_licenciatura.pdf)> Acesso: 10 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fórum das Estatais. **Projeto Universidade Aberta do Brasil (UAB)**, 2005d. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/universidade.pdf>> Acesso: 10 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório da Comissão assessora para educação superior a distância**, 2002b. Disponível em < <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/EAD.pdf>> Acesso: 10 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Uma estratégia de desenvolvimento social**. (Coleção Documentos da Presidência da República). Brasília: Presidência da República, 1996.

CANO, Wilson. **(Des)Industrialização e (sub)desenvolvimento**. Trabalho apresentado no 2º Congresso internacional do Centro Celso Furtado. Rio de Janeiro: ago. 2014.

CARVALHO, Cristina H. A. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista brasileira de educação. (Lugar?)**: v. 18, n. 54, jul.-set. 2013.

CATANI, Afrânio M; OLIVEIRA, João F. As políticas de diversificação e diferenciação da educação superior no Brasil: Alterações no sistema e nas universidades públicas. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000. p. 63-82.

CATANI, Afrânio. e OLIVEIRA, João F. A educação superior. In: OLIVEIRA, R. e ADRIÃO, T. (Orgs.). **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xamã, 2002. p. 77-88.

CHAVES, Vera L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação de oligopólios. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr.-jun. 2010.

CHAVES, Vera L. J.; AMARAL, Nelson C. Política de financiamento da educação superior – análise dos Planos Nacionais de Educação pós-constituição/1988. **Rev. Eletr. Educ.** [online], 2014. p. 43-55. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/viewFile/1009/313>> Acesso: 10 set. 2017.

DAVIES, Nicholas. A política educacional nos governos do PT: continuidades ou descontinuidades em relação aos do PSDB? **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 67, p. 39-52, mar. 2016.

DAVIES, Nicholas. Mecanismos de financiamento: a privatização dos recursos públicos. IN: NEVES, Lúcia M. W. (org.) **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2002. p. 151-177.

DELORS, Jacques. [et al.] **Educação: um tesouro a descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC/UNESCO, 1998.

DOURADO, Luis F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 29, n. 104 - Especial, p. 891-917, out. 2008.

DOURADO, Luiz F. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [online], v. 27, n. 1, abr. 2011. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19967>>. Acesso: 2 out. 2019.

ESPOSITO, Maurício. Desindustrialização no Brasil: uma análise a partir da perspectiva da formação nacional. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. [online], n. 46, jan-abr. 2017. Disponível em: <<http://www.revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/293>>. Acesso: 28 mar. 2020.

FÁVERO, Maria de L. de A. Autonomia universitária mais uma vez: subsídios para o debate. IN: In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000. p. 179-195.

FERREIRA, Suely. Reformas na educação superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, Brasília, DF, n. 36, p. 455-472, mai.-ago, 2012.

FERRO, Olga M. dos R. A Anhanguera Educacional Participações Sociedade Anônima (Aesapar), o processo de formação de monopólio e seus impactos na Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (Uniderp). IN: SILVA Jr., João dos R. et al (Org.) **Educação Superior: internacionalização, mercantilização e repercussões em um campo de disputas**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2015. p. 95-117.

FETIZON, Beatriz; MINTO, Cesar. Ensino a distância: equívocos, legislação e defesa da formação presencial. **Universidade e Sociedade**. Brasília, DF, Ano XVI, n. 39: 93-105, fev. 2007.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação – Reflexões sobre o caso brasileiro. IN: GENTILI, Pablo (org.). **Pedagogia da exclusão: a crítica ao neoliberalismo em educação**. 6ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 169-195.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 37-69, Jan. 1998.

FRIGOTTO, Gaudencio. **Capital Humano**. IN: Dicionário da Educação Profissional em saúde. [online]. s/d. n.p. Disponível em <<http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/caphum.html>> Acesso: 1 jun. 2019

GALBRAITH, John K. Para Galbraith, crise asiática serviu para NY realizar lucros. [ENTREVISTA CONCEDIDA A] ENIO CARRETO DO "IL CORRIERE DELLA SERA". **Folha de São Paulo**, 2 de nov. de 1997. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/11/02/dinheiro/23.html>> Acesso: 2 fev. 2020.

GENTILI, Pablo. El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. IN: RICO, Fernando A. (org.). **Neoliberalismo versus democracia**. España: La Piqueta, 1998. p. 102-129.

GENTILI, Pablo. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L. (Org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas: Autores Associados/HISTEDBR, 2002. p. 45-59.

GIOLO, J. A educação à distância e a formação de professores. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1211-1234, set./dez. 2008.

INEP. **Sinopses estatísticas da educação superior** - graduação. 2000 a 2017. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>> Acesso: 30 jan. 2019.

INEP. **Resumo técnico** – Censo da Educação Superior. 2002 a 2017. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/resumos-tecnicos1>> Acesso: 30 jan. 2019.

LEHER, Roberto. Um Novo Senhor da Educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Revista Outubro**. São Paulo, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999. Disponível em <<http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-3-Artigo-03.pdf>> Acesso: 10 mai. 2019.

LEHER, Roberto. Capitalismo dependiente y Educación: propuestas para la problemática universitaria. IN: LEHER, Roberto (org.). **Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas**. (Serie de Estudios Latinoamericanos). Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2010. p. 19-94. Disponível em <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120316121357/libro.pdf>> Acesso: 1 set. 2017.

LEITE, Lígia S.; SILVA, Christina M. T. da. **A educação a distância capacitando professores**: em busca de novos espaços para a aprendizagem, 1999. [online] Disponível em <<https://www2.unifap.br/midias/files/2012/04/A-EDUCA%25C3%2587%25C3%2583O-A-DIST%25C3%2582NCIA-CAPACITANDO-PROFESSORES.pdf>> Acesso: 1 ago. 2019.

LEITE, Lígia S.; DIAS, Roselena A. Educação a distância: uma história, uma legislação, uma realidade. **Revista Eletrônica da Faculdade Metodista Granbery**. [online] 2007. Disponível em <http://re.granbery.edu.br/artigos/MjMy.pdf> Acesso: 2 ago. 2019.

LIMA, Kátia R. de S. A política de ensino superior a distância no Brasil nos anos de neoliberalismo. **Perspectiva**. Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 19-47, jan.–jul. 2011.

LIMA, Kátia R. de S. **Contra-reforma na educação superior**: de FHC a Lula. São Paulo: Xamã, 2007.

LIMA, Kátia r. de S.. Educação a distância na reformulação da educação superior brasileira. In: SIQUEIRA, A. e NEVES, L. (Orgs.). **Educação superior**: uma reforma em processo. São Paulo: Xamã, 2006. p. 147-177.

LIMA, Kátia R. de S. Organismos internacionais: o capital em busca de novos campos de exploração. IN: NEVES, Lúcia M. W. (org.) **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2002. p. 41-63.

LIMA, Kátia R. de S. Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala. **Universidade e Sociedade**, Brasília, DF, n. 55: fev. 2015.

LIMA, Kátia R. de S. Reforma da educação superior no governo Lula e educação a distância: democratização ou subordinação das instituições de ensino à ordem do capital? **27ª Reunião Anual da Anped**. Grupo de trabalho nº 11 - Política da Educação Superior, 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/t119.pdf>> Acesso: 9 ago. 2019.

MALANCHEN, Julia. **Políticas de Formação de Professores a distância no Brasil**: uma análise crítica. Campinas, SP: Autores Associados, Coleção Formação de Professores. 2015.

MANCEBO, Deise. Políticas de educação superior no Brasil. IN: SILVA Jr., João dos R. et al (Org.) **Educação Superior**: internacionalização, mercantilização e repercussões em um campo de disputas. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2015. p. 141-161.

MANCEBO, Deise. LÉDA, Denise B. A privatização da educação superior no Brasil: impasses e desafios das políticas educacionais no Estado neoliberal. **IV Jornada Internacional de Políticas Públicas**, 2009. [online] Disponível em <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/11\\_educacao/a-privatizacao-da-educacao-superior-no-brasil-impasses-e-desafios-das-politicas-educacionais-n.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/11_educacao/a-privatizacao-da-educacao-superior-no-brasil-impasses-e-desafios-das-politicas-educacionais-n.pdf)>. Acesso: 20 jul. 2016

MANCEBO, Deise. VALE, Andréa A. do. MARTINS, Tânia B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20, n. 60, jan. – mar. 2015. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782015206003>>. Acesso: 20 jun. 2016.

MANDELI, Aline de S. **Fábrica de professores em nível superior**: a universidade aberta do Brasil (2003-2014). Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina. 2014.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. 19ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira. Vol. II, 2003.

MINTO, Lalo W. **A educação da miséria**: particularidade capitalista e educação superior no Brasil. São Paulo, SP: Outras Expressões, 2014.

MINTO, Lalo W. **Público e privado nas reformas do ensino superior brasileiro**. Do golpe de 1964 aos anos 1990. Mestrado. Campinas, SP: UNICAMP – FE, 2005.

MINTO, Lalo W. **Teoria do Capital Humano**. IN: HISTEDBR: Navegando: Glossário. [online], s/d. n.p. Disponível em <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb\\_c\\_teorias\\_do\\_capital\\_humano.htm](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_teorias_do_capital_humano.htm)> Acesso: 29 jun. 2019.

MORAN, José. **Avaliação do Ensino Superior a Distância no Brasil**. São Paulo: USP, 2005. Disponível em <<http://www2.eca.usp.br/moran/wp-content/uploads/2013/12/avaliacao.pdf>> Acesso: 2 jul. 2019.

MORAN, José. Modelos e avaliação do ensino superior a distância no Brasil. **Revista ETD – Educação temática digital da Unicamp**. Vol. 10, nº 2, 2009. Disponível em <[http://www.eca.usp.br/prof/moran/site/textos/educacao\\_online/modelos1.pdf](http://www.eca.usp.br/prof/moran/site/textos/educacao_online/modelos1.pdf)> Acesso: 2 jul. de 2019.

NEVES, Lúcia M. W. (org.) **O empresariamento da educação**: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002a.

NEVES, Lúcia M. W. Legislação e planejamento no processo de privatização. IN: NEVES, Lúcia M. W. (org.) **O empresariamento da educação**: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002b. p. 135-150.

NEVES, Lúcia M. W.; FERNANDES, Romildo R. Política neoliberal e educação superior. IN: NEVES, Lúcia M. W. (org.) **O empresariamento da educação**: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002. p. 21-40.

NEVES, Lúcia M. W.; PRONKO, Marcela A. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado**: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona. A Educação a Distância no Brasil: da LDB ao Novo PNE. In: **25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**. 2011.

NOVAS diretrizes da EAD. Finalmente homologado, marco regulatório para a educação a distância frustra setores do ensino superior privado ao não incorporar propostas defendidas nos debates e audiências públicas. **Ensino Superior**, abril de 2016. Ano 18, nº 208 .p 20-27.

OLIVEIRA, Daniela M de. **A formação de professores a distância para a nova sociabilidade**: análise do “Projeto Veredas” de Minas Gerais. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2008.

OLIVEIRA, Daniela M. de. Educação a distância e formação de professores em nível superior no Brasil. **32ª Reunião da ANPED** [online], 2009. Disponível em <<http://32reuniao.anped.org.br/arquivos/trabalhos/GT11-5485--Int.pdf>> Acesso: 29 jul. 2016.

OLIVEIRA, Romualdo. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-747, out. 2009.

PRETI, Oreste. **Educação à distancia: fundamentos e políticas** Cuiabá: EdUFMT, 2009.

QUEIROZ, Viviane de. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. **Universidade e sociedade**. ANDES-SN, v. 24, n. 55, p. 44-57, fev. 2015.

RODRIGUES, José. **Os empresários e a educação superior**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAMPAIO JR., Plínio de A. **Entre a nação e a barbárie**: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SAMPAIO JR. Plínio de A. Capitalismo do século XXI: crise e barbárie. IN: SAMPAIO Jr. Plínio de A. **Capitalismo em crise**: a natureza e dinâmica da crise econômica mundial. São Paulo, SP: Editora Sundermann, 2009. p. 117-140.

SAMPAIO JR. Plínio de A.. Globalização e reversão neocolonial: o impasse brasileiro. In: VÁSQUEZ, Guillermo H. **Filosofia y teorías políticas entre la crítica y la utopía**. Buenos Aires: CLACSO, 2007. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/hoyos/11Sampaio.pdf> Acesso: 28 mar. 2020.

SAMPAIO JR. Plínio de A. Minerva debate - Economia: A reversão neocolonial. [Entrevista concedida a] **TV ADUFERJ**, 2018. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=IVB\\_VBAxesM](https://www.youtube.com/watch?v=IVB_VBAxesM) Acesso: 28 mar. 2020.

SAVIANI, Demerval. **A nova Lei da Educação**: trajetória, limites e perspectivas. 2ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação**: por uma outra política educacional. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

SAVIANI, Demerval. Entrevista com Demerval Saviani: PNE [Entrevista concedida a] **Portal ANPED**. ANPED 40 anos [site institucional]. 7 abr. 2014 n.p.. Disponível em <http://www.anped.org.br/news/entrevista-com-dermeval-saviani-pne> Acesso: 12 nov. 2019.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SCHEIBE, Leda. Formação de Professores: dilemas da formação inicial a distância. *Educere et Educare*: revista de educação. UNIOESTE ,v. 1, n. 2, jul./dez. 2006, p. 199-212.

SEGENRECH, Stella C. D. ProUni e UAB como estratégias de EAD na Expansão do Ensino Superior. *Pro-Posições*. Campinas, v. 20, n. 2 (59), p. 205-222, mai./ago. 2009.

SEGENRECH, Stella C. D.; CASTANHEIRA, Antônio M. Expansão, Privatização e Diferenciação da Educação Superior pós LDBEN/96. **Ensaio Avaliação de Políticas Educacionais**. Rio de Janeiro, vol. 17, nº 62, jan. – mar., 2009. p. 55-86.



SGUISSARDI, Valdemar. Diferenciação e diversificação : marcas das políticas de educação superior no final do século. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000. p. 47-62.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 36, n. 133, p. 867-889, out.-dez. 2015.

SGUISSARDI, V. **Estudo Diagnóstico da Política de Expansão da (e Acesso à) Educação Superior no Brasil – 2002-2012**. Brasília: Edital N. 051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional – OEI; Projeto OEI/BRA/10/002, 2014.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, Dez. 2008.

SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições? IN: SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 55-77.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96- Especial, p. 1021-1056, out. 2006.

SHIROMA, Eneida O; MORAES, Maria C. M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Andrés V. O Sistema UAB e a Certificação em Larga escala: das Determinações do Capital aos Fundamentos da Educação a Distância. **Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância** v. 18 n. 1, 2019. Disponível em <<http://seer.abed.net.br/index.php/RBAAD/article/view/50>> Acesso: 10 dez. 2019.

SILVA, Andréa V., SANTOS, Josiane C., BRITO, Karina L. Trabalho docente no sistema UAB: Flexibilização e precarização. **IV CEDUCE**. - Colóquio Internacional Educação, Cidadania e exclusão. Jun. 2015. Disponível em <[https://www.academia.edu/33577371/TRABALHO\\_DOCENTE\\_NO\\_SISTEMA\\_UAB\\_FLEXIBILIZA%C3%87%C3%83O\\_E\\_PRECARIZA%C3%87%C3%83O?auto=download](https://www.academia.edu/33577371/TRABALHO_DOCENTE_NO_SISTEMA_UAB_FLEXIBILIZA%C3%87%C3%83O_E_PRECARIZA%C3%87%C3%83O?auto=download)> Acesso: 25 jan. 2020.

SILVA JR., João dos R. Reformas do estado e da educação e as políticas públicas para a formação de professores a distância: implicações políticas e teóricas. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 78-94, 2003.

SILVA JR., João dos R.; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil**. 2ª ed. rev. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: USF-IFAN, 2001.

SILVA JR., João dos R.; SGUISSARDI, Valdemar. A educação superior privada no Brasil: novos traços de identidade. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000. p. 155-177.

SILVA, Maria A. da. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Fapesp, 2002.

SILVA, Maria A. da. O Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. **Linhas Críticas**. Brasília, v. 11, n. 21, jul.-dez., 2005. p. 255-264.

SOLÉ, Antoni P. Las políticas del FMI y del Banco Mundial y los Derechos de los Pueblos, 1995. Disponível em <<https://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/27971/27805>>. Acesso: 23 mai. 2019.

TAVARES, Maria da. C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. TAVARES, M. C., FIORI, J. L. (Orgs.) Petrópolis: Vozes, 1997.

UNESCO. **Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

UNESCO; UNICEF; PNUD; BANCO MUNDIAL. **Declaração mundial sobre educação para todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien: UNESCO, 1990. Disponível em: <[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por)> Acesso: 10 jun. 2019.

VEHIA, Ariclê *et al.*. O Processo histórico da educação a distância e a formação de professores no Brasil. Curitiba: **X Congresso Nacional de Educação – Educere**. I Seminário Internacional de representações sociais, subjetividade e educação – SIRSSE, 2011.

WILLIAMSON, John. **A Short History of the Washington Consensus**. Barcelona: Fundación Cidob, 2004.